

Minna Hallikainen

MAAHANMUUTTAJAT
SUOMALAISEN
PALVELUJÄRJESTELMÄN
ASIAKKAINA

”Hukassa olemisen tunne on suurin silloin,
kun ei tiedä mitä pitäisi kysyä”

Opinnäytetyö
Sosiaali- ja terveysalan kehittäminen ja johtaminen
Sosionomi YAMK


Helmikuu 2011




MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU

Mikkeli University of Applied Sciences

KUVAILULEHTI

 <p>MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU Mikkeli University of Applied Sciences</p>	Opinnäytetyön päivämäärä 22.2.2011	
Tekijä(t) Minna Hallikainen	Koulutusohjelma ja suuntautuminen Sosiaali- ja terveystieteiden ylempi ammattikorkeakoulututkinto, Sosionomi YAMK. Sosiaali- ja terveystieteiden johtaminen ja kehittäminen.	
Nimeke Maahanmuuttajat suomalaisen palvelujärjestelmän asiakkaina. "Hukassa olemisen tunne on suurin silloin, kun ei tiedä mitä pitäisi kysyä."		
Tiivistelmä <p>Tutkimuksessa on selvitetty asiakaslähtöisen Bikva-arviointimallin avulla, millaisia kokemuksia ei-pakolaistaustaisilla maahanmuuttajilla on ollut palvelujärjestelmän asiakkaina maahanmuuton alkuvaiheessa ja nykytilanteessa, jolloin maahanmuutosta on kulunut jo joitain vuosia. Kokemukset on esitelty maahanmuuttajien tukipalveluiden asiantuntijoille, asiakaspalvelutyötä tekeville viranomaisille ja heidän johtajilleen. Tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset esiteltiin poliittisille päättäjille. Monikerroksinen, kierros kierrokselta rikastunut ryhmähaastatteluaineisto tuo näkyväksi eri toimijoiden todellisuutta maahanmuuttaja-asiakkaan ja palvelujärjestelmän välisissä kohtaamisissa. Aineisto nostaa esiin lukuisia haasteita, joihin tarvitaan rakenteellisia ratkaisuja sekä organisaatioiden sisällä että niiden välisessä yhteistyössä uuden kotoutumislain tullessa voimaan 1.9.2011.</p> <p>Peruspalvelut kuuluvat kaikille kunnissa vakituisesti asuville, myös maahanmuuttajille. Peruspalvelut ovat tärkeitä maahanmuuttajien kotouttamisessa: ne voivat joko edistää tai estää yksilöllistä kotoutumisprosessia. Suomalainen palvelujärjestelmä on kuitenkin sektoroitunut ja sirpaleinen, ja sen hahmottaminen voi olla toisesta maasta Suomeen muuttavalle henkilölle vaikeaa.</p> <p>Tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset ovat seuraavat: 1. Maahanmuuttajat tarvitsevat kokonaisvaltaista tietoa ja ymmärrystä suomalaisesta yhteiskunnasta ja palvelujärjestelmästä. Jos maahanmuuttaja hahmottaa palvelujärjestelmän kokonaisuutena ja ymmärtää palveluihin liittyvät syy-seuraus-suhteet, hänen oma toimintakykynsä palveluissa on parempi, vaikka suomen kielen taito olisi vasta kehittymässä. Tämä haastaa nykyistä kotoutumiskoulutusjärjestelmää. 2. Vahva tuki ja neuvonta nopeuttavat kotoutumista, mutta maahanmuuttajien mielestä he eivät saa riittävästi tukea viranomaisilta. 3. Maahanmuuttajat tulee huomioida paremmin organisaatioiden tiedottamisessa. 4. Organisaation tulee tukea sekä työntekijöidensä monikulttuurisen osaamisen kehittymistä, että valtavirtaistaa osaamista kaikille työntekijöille. 5. Vuorovaikutukseen asiakastilanteissa tarvitaan yhteistä kieltä tai asioimistulkkauksia. 6. Organisaatioiden välistä yhteistyötä ja koordinoitua kotoutumisen tukemisessa tulee kehittää asiakaslähtöisesti. 7. Kotoutumisen tukeminen on organisaatioissa ja kunnissa strateginen valinta, johon tulee varata riittävät resurssit.</p>		
Asiasanat (avainsanat) Asiakaslähtöisyys, asioimistulkkaukset, kotoutuminen, palveluohjaus, moniammatillisuus, yhdenvertaisuus.		
Sivumäärä 135	Kieli suomi	URN URN:NBN:fi:mamk2011A5632
Huomautus (huomautukset liitteistä)		
Ohjaavan opettajan nimi Johanna Hirvonen, Kati Vapalahti	Opinnäytetyön toimeksiantaja Pointti - Maahanmuuttajat työvoimaksi Etelä-Savossa -hanke / Etelä-Savon Koulutus Oy	

DESCRIPTION

 <p>MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU Mikkeli University of Applied Sciences</p>		Date of the master's thesis 22.2.2011	
Author(s) Hallikainen Minna		Degree programme and option Development and Management in Health Care and Social Services / Master of Social Services	
Name of the master's thesis Immigrant clients using the Finnish public services: "Feeling lost is the deepest feeling when you don't even know what you should ask"			
Abstract <p>In this research has been found out what kind of experiences the non-refugee migrants have had as clients with the Finnish public services in the beginning of their migration, and in the present time, when they have lived some years in the country. The research was conducted using the customer based Bikva-method. The clients' experiences were presented for resettlement workers, public service authorities in customer services and finally for their managers. Multidimensional, round by round enriched group interview material makes visible the reality where different people stand and act when immigrant clients meets the public service system. Research raises up many challenges, which needs to be solved in different levels: in decision making, inside the different organizations and between their cooperation, specially with the new Integration Law (valid September 1st 2011).</p> <p>The public services are equally open for all citizens living in municipalities, including immigrants. The basic public services are in important role for the integration process: they can either help the personal progress of integration or prevent it. The Finnish service system is still sectorized and fragmented, and it might be hard to find out how the system runs for a person coming from another country.</p> <p>The results and conclusions of this research are following: 1. The immigrants need holistic information and understanding about the Finnish society and public service system. If an immigrant structures the service system in its intirety, and understands the causal relation of the services, his own functional ability is better even his Finnish language skills are just developing. This challenges the present integration education system. 2. Strong support and guidance speeds up the personal integration process, but the immigrants feel they don't get enough support from the authorities. 3. Different public organizations should develop their informing also for the foreign clients. 4. The organizations have to support developing the multicultural skills of their employees and mainstream these skills for all of them. 5. Basic things for the interaction between the client and the civil servant are common language and interpreting. It seems that the interpreting services are not resourced for other clients than the refugees. 6. The cooperation and coordination between different organizations should be developed customer-orientated. 7. Supporting the integration process is a strategic choice to which the municipalities and government have to earmark enough financial resources.</p>			
Subject headings, (keywords) Customer-orientation, interpreting services, integration process, case management, multiprofessional, diversity.			
Pages 135	Language Finnish	URN URN:NBN:fi:mamk2011A5632	
Remarks, notes on appendices			
Tutor Johanna Hirvonen, Kati Vapalahti		Bachelor's thesis assigned by Pointti -Immigrants on the way to employment in South-Savo / South Savo Vocational College	

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO	1
1.1	Lähtökohtia tutkimukselle	2
1.2	Maahanmuuttajaväestö Suomessa ja Euroopan Unionin alueella	5
1.3	Pointti – Maahanmuuttajat työvoimaksi Etelä-Savossa -hanke.....	9
2	YHTEISKUNNAN TUKI KOTOUTUMISELLE	11
2.1	Valtakunnalliset ja alueelliset kehittämislinjaukset	12
2.2	Kunnan kotouttamisohjelma	13
2.3	Oleskeluluvat	14
2.4	Palvelujärjestelmä	15
2.5	Voimassa oleva kotouttamislaki ja uusi kotoutumislaki	18
2.6	Yhdenvertaisuuslaki	21
2.7	Asioimistulkkaus.....	22
2.8	Katsaus kotouttamisrakenteisiin Pohjoismaissa ja Euroopan Unionin kotoutumista edistäviin periaatteisiin	23
3	PALVELUOHJAUS	25
3.1	Palveluohjaus Suomessa.....	25
3.2	Maahanmuuttajien palveluohjaus	28
3.3	Kulttuuritietoinen palveluohjaus Pointti – Maahanmuuttajat työvoimaksi Etelä-Savossa -hankkeessa	30
4	TUTKIMUKSIA JA SELVITYKSIÄ MAAHANMUUTTAJISTA PALVELUJÄRJESTELMÄN ASIAKKAANA.....	33
4.1	Palvelujärjestelmän rooli maahanmuuttajien työllistymisen tukemisessa ..	33
4.2	Asiakastyön haasteita	35
4.2.1	Kielitaidon ja ymmärtämisen haasteet	36
4.2.2	Vuorovaikutuksen haasteet	38
4.2.3	Vieras palvelujärjestelmä ja sen hajanaisuus	38
4.2.4	Kulttuurierot	40
4.2.5	Yhdenvertaisuuden ja asiakaslähtöisyyden haasteet.....	43
4.2.6	Viranomaisten stressikokemukset asiakaskontakteissa	45
4.3	Maahanmuuttajien kokemuksia peruspalvelujen toteutumisesta Mikkelissä	46
5	VERKOSTOYHTEISTYÖ.....	48
5.1	Moniammatillinen yhteistyö ja moniasiantuntijuus	49

5.2	Moniammatillisen verkoston toiminta	50
5.3	Verkostomaisesti tuotettujen ohjauksen palvelujärjestelyjen malli (VOP-malli)	52
6	TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	56
6.1	Tutkimuksen kohderyhmä ja tutkimustehtävä.....	56
6.2	Tutkimusmenetelmänä asiakaslähtöinen arviointi Bikva-mallin avulla	57
6.2.1	Asiakaslähtöisyys Bikva-arvioinnin perustana.....	57
6.2.2	Bikva-arvioinnin kulku	58
6.2.3	Bikva-arvioinnin toteuttaminen	59
6.2.4	Haastattelukysymykset.....	63
6.2.5	Haastatteluista saatujen tietojen käsitteleminen	64
6.2.6	Maahanmuuttajien tukipalvelujen asiantuntijoiden haastattelu	65
6.2.7	Työntekijöiden, johtajien ja poliittisten päättäjien osallistaminen ..	66
6.2.8	Tutkimuksen luotettavuus	68
7	TUTKIMUSTULOKSET	70
7.1	Maahanmuuttajana suomalaisessa palvelujärjestelmässä: ”Turhautumista, kun ei tiedä mitä pitäisi tietää”	71
7.1.1	Muuton alkuvaihe: ”Kokonaisuus palveluista ei hahmotu”	71
7.1.2	Omatoimisuuden kehittyminen palvelujärjestelmän asiakkaana.....	73
7.2	Viranomaisten toiminta maahanmuuttaja-asiakkaan kanssa	76
7.2.1	Yhteisen kielen puuttuminen vaikeuttaa asiointia	76
7.2.2	Asioimistulkkaus: ”Eettinen ahdistus”	78
7.2.3	Lomakkeet	79
7.2.4	Maahanmuuttaja-asiakkaan ja viranomaisen välinen kohtaaminen	80
7.2.5	Viranomaisten välinen yhteistyö	83
7.3	Tiedotus ja neuvonta: ”Tulee liikaa yllätyksiä”	84
7.3.1	Esitteet ja oppaat	85
7.3.2	Internet	86
7.4	Tuki kotoutumiseen ja sen merkitys	87
7.5	Miten tuki, neuvonta ja ohjaus tulisi järjestää: ”Yksi virallinen paikka”	91
8	TUTKIMUSTULOSTEN ARVIOINTIA JA POHDINTAA.....	94
8.1	Maahanmuuttajat tarvitsevat kokonaisvaltaista tietoa ja ymmärrystä suomalaisesta yhteiskunnasta ja palvelujärjestelmästä	95
8.2	Vahva tuki ja neuvonta nopeuttavat kotoutumista.....	97

8.3	Maahanmuuttajat tulee huomioida organisaatioiden tiedottamisessa	101
8.4	Viranomaisten monikulttuurisen osaamisen kehittämiseen tarvitaan organisaation tukea.....	103
8.5	Vuorovaikutukseen tarvitaan yhteistä kieltä tai asioimistulkkauksia	107
8.6	Organisaatioiden välistä yhteistyötä ja koordinoitua tulee kehittää	109
8.7	Kotoutumisen tukeminen on strateginen valinta	110
9	KEHITTÄMISEHDOTUKSET JA NIIDEN SOVELTAMINEN VOP-MALLIIN	111
9.1	Maahanmuuttajien kotoutumista koskeva julkinen päätöksenteko.....	114
9.2	Maahanmuuttajien kotouttamis- ja ohjausjärjestelyt	116
9.3	Maahanmuuttaja-asiakkaalle näkyvät kotoutumis- ja ohjauspalvelut.....	120
10	LOPUKSI	126

1 JOHDANTO

”Hukassa olemisen tunne on suurin silloin, kun ei tiedä mitä pitäisi kysyä”. Näin totesi tähän tutkimukseen osallistunut viranomainen, joka pohti ryhmähaastattelun yhteydessä maahanmuuttajien valmiuksia toimia suomalaisessa yhteiskunnassa sen palvelujärjestelmän edellyttämällä tavalla. Toteamuksessa kiteytyi muutamia maahanmuuttajien kotoutumisen kannalta oleellisia asioita. Peruspalvelut ovat tärkeitä maahanmuuttajan kotoutuessa Suomeen. Maahanmuuttajalle kuuluu kuntalaisena samat peruspalvelut kuin suomalaisille. Useat maahanmuuttajat kokevat olevansa eksyksissä suomalaisessa palvelujärjestelmässä, vaikka hyvinvointiyhteiskunnan tehtävänä on tukea kansalaisten hyvinvointia. Kenen tehtävä on tukea maahanmuuttajaa palvelujärjestelmän kokonaiskuvan hahmottumisessa ja opastaa häntä löytämään tarvitsemaansa tietoa? Asiakkaaksi oppimiseen tarvitaan tukea silloin, kun uusi kansalainen ei tunne palvelujärjestelmää eikä tiedä, miten siinä pitäisi toimia. Hukassa olevalla uudella kansalaisella on vaara syrjäytyä, ja siitä seuraavat sosiaaliset, taloudelliset ja inhimilliset kustannukset ovat suuria sekä yksilölle että yhteiskunnalle.

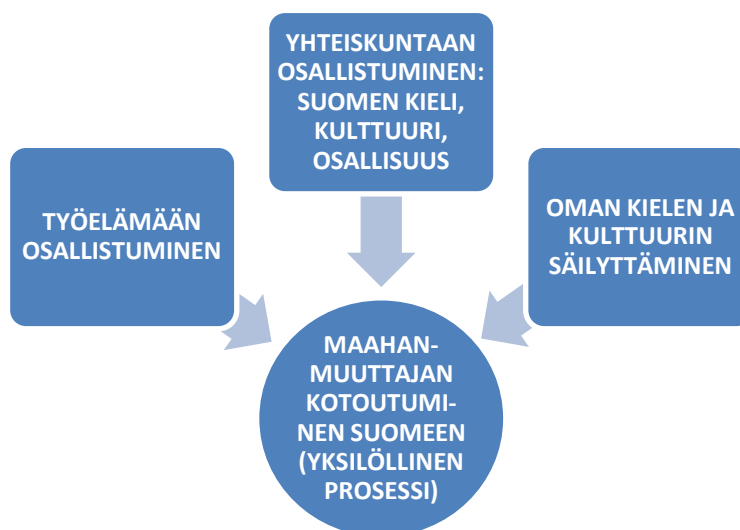
Selvitin tässä tutkimuksessa maahanmuuttajien kokemuksia suomalaisen palvelujärjestelmän asiakkaana. Maahanmuuttajien kokemukset toimivat pohjamateriaalina, jota maahanmuuttajien tukipalvelujen asiantuntijat, asiakastyötä tekevät viranomaiset sekä lopulta viranomaisorganisaatioiden johtajat ja poliittiset päättäjät kommentoivat ja täydensivät vuorollaan. Pohjalla on kysymys siitä, millaisena eri hallinnon aloista koostuva palvelujärjestelmä näyttäytyy ja avautuu ihmiselle, joka muuttaa toisesta maasta Suomeen. Syvemmälle mentäessä nousi esiin myös kysymys, tukeeko peruspalvelujärjestelmä riittävästi maahanmuuttajan kotoutumista. Tutkin, löytyykö Mikkelissä asuvien maahanmuuttajien kokemuksista palvelujärjestelmän asiakkaina jotain uusia näkökulmia tai painotuksia verrattuna siihen, mitä tähän mennessä muualla Suomessa toteutetuissa tutkimuksissa on havaittu. Tärkeimpään asemaan tutkimuksessani nousi sekä maahanmuuttajien että viranomaisten kokemuseräisten näkemysten havainnointi, niiden näkyväksi tuominen ja niistä nousevat paikalliset kehittämistarpeet. Koska palvelujärjestelmä muodostuu useista eri hallinnonalojen viranomaisista, on verkostoyhteistyön kehittäminen maahanmuuttajien peruspalvelujen toteutumiseksi erityisen tärkeää.

Keräsin tutkimuksessa ryhmähaastattelujen avulla maahanmuuttajien omakohtaisia kokemuksia suomalaisen peruspalvelujärjestelmän asiakkaina ja esittelin saatua aineistoa eri viranomaistahoille. Aineiston avulla nousi esiin, miten peruspalveluissa voidaan huomioida paremmin maahanmuuttajat. Käytin tutkimusmenetelmänä asiakaslähtöistä Bikva-arviointimallia. Bikva-arviointimallin mukaan tutkimuksessa tehdään ryhmähaastatteluja asiakkaiden lisäksi myös viranomaisille, organisaatioiden johtajille sekä poliittisille päättäjille. Asiakkailta kerätty pohja-aineisto esitellään vuorollaan em. ryhmille ja sen herättämä keskustelu dokumentoidaan. Opinnäytetyöni raportointi rajautuu tutkimuksen toteuttamiseen organisaatioiden johtoon saakka, minkä jälkeen esittelen saadut tulokset ja pohdin niiden merkitystä. Esittelin tutkimuksen tuloksista nousseet kehittämis ehdotukset poliittisille päättäjille varsinaisen tutkimuksen toteuttamisen jälkeen tammikuussa 2011.

Tutkimuksen toimeksiantaja on Pointti – Maahanmuuttajat työvoimaksi Etelä-Savossa -hanke. Hankkeessa kehitetään ja tuotetaan Etelä-Savoon työperusteisten muuttajien ja alueella jo asuvien maahanmuuttajien ohjaus-, tuki-, koulutus- ja työllistymisen palveluja. (Pointti-hanke 2011.) Tutkimustulosten pohjalta kehittämistyö jatkuu Pointti-hankkeen kehittämistyössä.

1.1 Lähtökohtia tutkimukselle

Maahanmuuttajien kokemusten tarkasteleminen palvelujärjestelmän asiakkaina on ajankohtainen asia. Voimassa olevan kotouttamislain (493/1999) mukaan maahanmuuttajan kotoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan on yksilöllinen prosessi, jonka tavoitteena on, että maahanmuuttaja osallistuu työelämään ja yhteiskunnan toimintaan säilyttäen samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan. (Kuva 1).



KUVA 1. Maahanmuuttajan kotoutumisprosessin eri osa-alueet ja tavoitteet (Kotouttamislaki 493/1999).

Uusi laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) hyväksyttiin eduskuntakäsittelyssä 8.12.2010, Tasavallan presidentti vahvisti lain 30.12.2010 ja se tulee voimaan 1.9.2011. Uudessa laissa kotoutumista kuvataan edelleen yksilölliseksi prosessiksi, mutta kuntien ja erityisesti peruspalveluiden rooli kaikkien maahanmuuttajien kotoutumisen tukemisessa tulee korostumaan. Lain soveltaminen tulee koskemaan muuttosyystä riippumatta kaikkia maahanmuuttajia, ei vain työnhakijoiksi rekisteröityneitä työhallinnon asiakkaita tai toimeentulotukea hakevia kunnan asiakkaita. Kuntien työntekijöiden monikulttuurisia valmiuksia tulee kehittää ja valtavirtaistaa ja kuntien kotouttamisohjelmat tulee kytkeä talousarvioihin. Monissa kunnissa joudutaan pohtimaan uudella tavalla maahanmuuttajien kotoutumista tukevien palvelujen järjestämistä. (1386/2010.)

Miten maahanmuuttajat ovat tähän mennessä kotoutuneet Suomeen? Työterveyslaitoksen, Kuntoutussäätiön ja Terveystieteiden tutkimuskeskuksen yhteistyönä toteutettiin Maahanmuuttajien integroituminen suomalaiseen yhteiskuntaan elämän eri osa-alueille – esiselvitys (Väänänen ym. 2009). Selvityksessä tarkasteltiin maahanmuuttajien integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan viidellä eri selvitysalueella. Nämä ovat 1) työelämä, 2) perhe, lapset ja elinolot, 3) yhteisö/yhteiskunta, 4) terveys ja hyvinvointi ja 5) palvelujärjestelmät. (Mts. 12.) Selvitys perustui noin 200:aan maahanmuuttajien integroitumista kartoittaneeseen eri tutkimukseen Suomessa.

Tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä selvityksessä esille nousseita ilmiöitä maahanmuuttajien kotoutumisesta Suomeen ovat seuraavat tulokset. Maahanmuuttajien työmarkkinatilanne on epävakaa ja työttömyysaste noin kolminkertainen verrattuna kantaväestöön. Heikointa työllistyminen on naisilla ja pakolaistaustaisilla muuttajilla. Työllistyminen on helpompaa Suomessa asutun ajan kasvaessa ja tämä pätee myös naisiin. Maahanmuuttajat tekevät usein koulutustaan vastaamatonta työtä matalapalkka-aloilla. (Väänänen ym. 2009, 17.) Maahanmuuttajaperheiden syrjäytymisvaara ja lapsiperheköyhyys ovat todellisia hyvinvoinnin uhkia, jotka tutkimusten mukaan kohdistuvat usein ei-länsimaisiin perheisiin. Maahanmuuton alussa erilaiset lapsiperheille tarkoitetut palvelut ovat heille vieraita. (Mts. 36, 40.)

Maahanmuuttajilla on enemmän mielenterveydellisiä ongelmia kuin kantaväestöllä. Mielenterveyttä edistää mm. sosioekonominen asema, sosiaalinen tuki, riittävä kieli-taito, yhteiskunnan tuntemus, työllistyminen ja syrjinnältä välttyminen. (Mts. 70.) Erityispalveluna toteutettavien kotoutumispalvelujen ulkopuolelle jää avioliiton, perheen tai työn takia muuttaneita. Kielenopetusta, tiedottamista, neuvontaa ja ohjausta ei ole riittävästi tai ollenkaan tarjolla muista syistä kuin pakolaisina, turvapaikanhakijoina tai paluumuuttajina Suomeen saapuneille henkilöille. Myös kotoutumispalveluihin oikeutetut henkilöt jäävät usein vaille palveluja. Peruspalvelujen käyttämiseen ja palveluista hyötymiseen vaikuttaa maahanmuuttajataustaisten asiakkaiden kohdalla kielteisesti mm. kieliongelmat, viranomaisten vähäiset aikaresurssit asiakasta kohden, viranomaisten kielteiset asenteet ja ennakkoluulot, erilaiset eettiset ja kulttuuriset kysymykset sekä maahanmuuttajien puutteelliset tiedot palveluista, oikeuksista ja velvollisuuksista. (Mts. 75.)

Maahanmuuttajien tarvitsemien neuvonta- ja ohjauspalveluiden tarjonta ja tarve eivät ole tasapainossa Suomessa. Pakolaisia vastaanottavat kunnat järjestävät ensivaiheen tuen pakolaisille ja turvapaikanhakijoille, joissain tapauksissa myös paluumuuttajille. Pointti-hankkeen kohderyhmänä ovat erityisesti ne maahanmuuttajat, jotka eivät saa kotoutumista tukevia erityispalveluja kunnan kautta. Tämän tutkimuksen kohderyhmän muodostaa Suomeen muista syistä kuin pakolaisina muuttaneet henkilöt, kuten työperustaiset muuttajat perheineen ja perhesyistä tai opiskelijoina muuttaneet. Kohderyhmään olen ottanut mukaan myös paluumuuttajat.

Maahanmuuttajien kotoutumiseen vaikuttavat monet tekijät. Tämän tutkimuksen lähtökohtiin vaikuttavat maahanmuuttajiin liittyvät tilastotiedot, kotoutumista säätelevä lainsäädäntö, maahanmuuttajan ja palvelujärjestelmän väliseen kohtaamiseen vaikuttavat tekijät ja aikaisempien aihealueeseen liittyvien tutkimusten keskeiset havainnot. Tutkimuksen taustalla vaikuttaa Pointti-hankkeessa saatu kokemus maahanmuuttajien neuvonnan ja palveluohjauksen tarpeista. Pointti-hankkeessa on kehitetty kulttuuritietoisesta palveluohjauksen työotetta, jolloin asiakkaan omatoimisuutta tukevassa työssä huomioidaan maahanmuuttajan kielen ja kulttuuritaustan vaikutus palveluohjausprosessissa. Tämän tutkimuksen teoriaosuudessa avataan myös palveluohjauksen teoriaa ja käytäntöä sovellettuna maahanmuuttajien ohjauksen tarpeisiin.

Verkostoyhteistyön kehittämisen haasteita peilaan verkostomaisesti tuotettujen ohjauksen palvelujärjestelyjen mallin avulla, joka on luotu elinikäisen oppimisen ja ohjaamisen tarpeisiin. VOP-mallin avulla kuvataan asiakkaalle näkyvät ohjausjärjestelyt, ohjauksen palvelujärjestelyt ja ohjausta koskeva julkinen päätöksenteko. Näihin eritasoisiihin ohjaussysteemin tasoihin liittyy ulottuvuuksia kuten esimerkiksi menetelmät, työnjako tai vastuu. VOP-mallin avulla voidaan tarkentaa toimintaa palautteen pohjalta, toteuttaa joustavaa toimintaa tai luoda uudistavaa toimintaa. VOP-mallista tarkemmin luvussa 5.3 (s. 53).

1.2 Maahanmuuttajaväestö Suomessa ja Euroopan Unionin alueella

Suomessa asuva väestö kansainvälistyy. Perinteisesti Suomesta on lähdetty siirtolaiseksi maailmalle, mutta viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana muuttovirta ulkomailta Suomeen on kasvanut. Maahanmuuttajaväestöä tilastoidaan Suomessa kansalaisuuden, äidinkielen ja ulkomailta syntyneiden mukaan. Tilastokeskuksen mukaan 1990–2000-lukujen aikana ulkomaan kansalaisten määrä kasvoi yli kolmenkertaiseksi ja vieraskielisten määrä vielä suuremmaksi.

Vuonna 2009 Suomessa asui 155 705 ulkomaan kansalaista (2,9 % koko väestöstä) ja 207 307 vieraskielistä (3,9 % koko väestöstä). Vieraskielisten määrä on kasvanut nopeammin suhteessa ulkomaan kansalaisiin. Tähän vaikuttaa erityisesti se, että samalla aikavälillä (1990–2009) Suomen kansalaisuus on myönnetty 61 523 henkilölle. (Tilastokeskus 2010.) Taulukko 1 kuvaa Suomen väestökehitystä ajalla 1990–2009.

**TAULUKKO 1. Suomen väestö, ulkomaan kansalaiset, vieraskieliset ja ulkomail-
la syntyneet vuosina 1990, 1995, 2000, 2005 ja 2009 (Tilastokeskus 2010).**

	KOKO SUOMEN VÄESTÖ	ULKOMAAN KANSALAISIA	VIERAS- KIELISET	ULKOMAILLA SYNTYNEET
1990	4 998 478	26 255	24 783	64 922
1995	5 116 826	68 566	65 649	106 303
2000	5 181 115	91 074	99 227	136 203
2005	5 255 580	113 852	144 334	176 612
2009	5 351 427	155 705	207 037	233 183

Suomessa asui vuonna 2009 yhteensä 233 183 ulkomailla syntynyttä henkilöä. Tämä on 4,4 % kaikista Suomen asukkaista.(Taulukko 2).

**TAULUKKO 2. Suomessa asuvat ulkomailla syntyneet henkilöt vuonna 2009
(Tilastokeskus 2010).**

SUOMESSA ASUVAT ULKOMAILLA SYNTYNEET HENKILÖT VUONNA 2009	
EU (27)-MAAT	80 701
MUU EUROOPPA	71 615
AFRIKKA	20 432
POHJOIS-AMERIKA	5 352
ETELÄ-AMERIKA	4 497
AASIA	44 768
OSEANIA	1 116
TUNTEMATON	4 702
YHTEENSÄ	233 183

Suomessa asuvista ulkomailla syntyneistä henkilöistä valtaosa, yli 152 000 henkilöä eli 65 %, on syntynyt Euroopassa (mukaan luettuna entiset Itä-Euroopan maat). Afri-

kassa syntyneitä asuu Suomessa vajaa 10 % ja Aasiassa syntyneitä vajaa 20 % kaikista ulkomailla syntyneistä henkilöistä. Pohjois- ja Etelä-Amerikassa sekä Oseaniassa syntyneitä henkilöitä asuu Suomessa kaikkein vähiten.

Suomeen muuttamisen syyt ovat moninaisia. Taulukko 3 kuvaa myönteisiä oleskelulupapäätöksiä myöntämisperusteiden mukaan vuosina 2006–2009.

TAULUKKO 3. Myönteiset oleskelulupapäätökset 2006–2009
(Ulkomaalaiskeskus 2010).

MYÖNTEISET OLESKELULUPA- PÄÄTÖKSET	2006	2007	2008	2009	YHTEENSÄ
Työntekijän oleskelu- lupa	2 872	5 280	5 930	2 883	16 965
Elinkeinonharjoittajan oleskelulupa	58	68	67	57	250
Oleskelulupa, suoma- lainen syntyperä	368	374	395	474	1 611
Opiskelijan oleskelu- lupa	3 196	3 810	4 496	3 993	15 495
Oleskelulupa, muu peruste	2 186	2 710	2 934	2 497	10 327
Oleskelulupa, per- heside, avioliitto tms.	1 483	1 731	1 981	1 674	6 869
Oleskelulupa, per- heside, lapsi	1 917	2 359	2 763	2 654	9 693
Oleskelulupa, per- heside, muu omainen	95	231	325	246	897
Oleskelulupa, Suo- men kansalaisen per- heenjäsen	612	708	715	730	2 765
YHTEENSÄ	12 787	17 287	19 606	15 208	64 888

Taulukon 3 mukaan vuosien 2006–2009 aikana suurin myönteisen oleskeluluvan myöntämisen syy on perustunut työn tekemiseen Suomessa (yhteensä 27 542 oleskelulupaa, mukaan laskettu ”oleskelulupa, muu peruste”, joka sisältää mm. erityisasiantuntijat, urheilijat, valmentajat, ulkomaalaiset tutkijat ja au-pairit). Toiseksi suurin muuttosyy on ollut perheside (yhteensä 20 224 oleskelulupaa) ja kolmanneksi suurin opiskelu Suomessa.

Uusin käytettävissä oleva tilasto vuodelta 2009 kertoo työnteon ja perhesiteiden perusteella myönnettyjen oleskelulupien määrien olleen suunnilleen saman, noin 5 500 oleskelulupaa vuodessa. Koska Euroopan Unionin ja Pohjoismaiden kansalaiset eivät tarvitse oleskelulupaa, taulukossa 3 esitetyissä luvuissa ei näy heidän kokonaismääräänsä.

Vuonna 2009 Suomeen muutti 9 710 EU (27)-kansalaista. Eniten muuttajia saapui Virosta, 3 183 henkilöä. Ruotsista muutti Suomeen 833, Saksasta 350 ja Puolasta 315 henkilöä. Vuosina 2000–2009 Suomeen on muuttanut Tilastokeskuksen mukaan yhteensä 79 260 kansalaista EU (27)-maista, jotka ovat rekisteröityneet Suomessa asuviksi ja joiden muuttosyytä ei suomalaisessa järjestelmässä tilastoida. (Tilastokeskus 2010.)

Vertailun vuoksi esitän myös joitain keskeisiä maahanmuuttoon ja ulkomaan kansalaisiin liittyviä tilastotietoja Euroopan Unionista. Tilastotiedot pohjautuvat Euroopan komission alaisen yksikön Eurostatin (The Statistical Office of the European Communities) verkkosivuilla julkaistuihin tietoihin. Euroopan Unionin alueella asui vuonna 2010 noin 500 miljoonaa asukasta. Heistä noin 32 miljoonaa asukasta asui jossain EU-maassa ulkomaan kansalaisena. Eniten ulkomaan kansalaisia asui vuoden 2009 tilastojen mukaan Saksassa (7,2 miljoonaa), seuraavana tulivat Espanja (5,6 miljoonaa) ja Iso-Britannia (4,2 miljoonaa). (Eurostat 2011a.) Eurostatin mukaan vuosina 2004–2008 Euroopan väkiluku on noussut noin 1,7 miljoonalla henkilöllä vuosittain maahanmuuton takia. Vuonna 2008 maahanmuutto Euroopan Unioniin väheni 6 % ja maastamuutto kasvoi 13 % verrattuna edellisen vuoden 2007 tilastoihin. EU-maihin muutti vuonna 2008 yhteensä 3,8 miljoonaa maahanmuuttajaa ja EU-maat menettivät maastamuuton seurauksena 2,3 miljoonaa asukasta. Muuttajista noin 600 000 henkilöä oli EU:n kansalaisia, jotka muuttivat takaisin omaan maahansa. EU-maasta toiseen muutti noin 1,4 miljoonaa henkilöä. Suurimmat maahanmuuttajia vastaanottavat maat

olivat Espanja (726 000), Saksa (682 000), Iso-Britannia (590 000) ja Italia (534 000). Eniten maastamuuton takia asukkaita menettivät Saksa (738 000), Iso-Britannia (427 000) ja Espanja (266 000). Väkilukuunsa nähden EU-maista, hakijamaista ja EFTA-maista eniten asukkaita menetti Islanti (29 muuttajaa/1000 asukasta). EU:n ulkopuolelta EU:n alueelle muuttavista 29 % muutti Aasiasta, 24 % Amerikasta, 23 % muualta Euroopasta ja 22 % Afrikasta. (Eurostat 2011b.)

1.3 Pointti – Maahanmuuttajat työvoimaksi Etelä-Savossa -hanke

Opinnäytetyössäni toteuttamani tutkimus liittyy Euroopan Sosiaalirahaston rahoittamaan kehittämishankkeeseen ”Pointti – Maahanmuuttajat työvoimaksi Etelä-Savossa” (2008–2013), jossa toimin projektipäällikkönä. Pointti-hankkeen päätavoitteena on tukea osaavan työvoiman saatavuutta Etelä-Savossa. Kohderyhmänä ovat maakunnassa jo asuvat maahanmuuttajat sekä työperusteiset muuttajat perheineen, välillisenä kohderyhmänä mm. erilaiset palvelujen tuottajat.

Hankkeen kehittämiskohteina ovat maahanmuuttajien

- neuvonta- ja ohjauspalvelut
- työllistymisen palvelut
- ammatillinen koulutus.

Pointti-hanke on kehittämiskumppanuushanke, jota hallinnoi Etelä-Savon Koulutus Oy / Etelä-Savon ammattiopisto. Mikkelin kehittämiskumppanuudessa ovat mukana hallinnoijan lisäksi Mikkelin työ- ja elinkeinotoimisto sekä Mikkelin maahanmuuttajatyön tuki Mimosa Ry. Savonlinnan kehittämiskumppanuudessa ovat mukana Savonlinnan ammatti- ja aikuisopisto, Savonlinnan työ- ja elinkeinotoimisto sekä Linnalan Setlementti Ry. Kehittämiskumppanuuksiin on haettu verkostoyhteistyöhön myös muita keskeisiä toimijoita.

Opinnäytetyöni liittyy välittömästi hankkeen ensimmäiseen kehittämiskohteeseen eli maahanmuuttajien neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittämiseen ja välillisesti sen kahteen muuhun kehittämiskohteeseen. Työllistymisen palvelut ja ammatillinen koulutus ovat usein tärkeitä tekijöitä maahanmuuttajien kotoutumisessa ja kokonaisvaltaisessa kotoutumisprosessissa, joten ne kietoutuvat yksilön kannalta yhdeksi kokonaisuudeksi (vrt. Arajärvi 2009, 81). Pointti-hankkeessa on kehitetty maahanmuuttajien

kotoutumisen tueksi tiedottamista, neuvontaa ja palveluohjausta. Ohjaustyössä käytetään palveluohjauksen työotetta. Maahanmuuttajien palveluohjauksen mallintamista edistetään mm. tämän tutkimuksen avulla.

Etelä-Savossa asui Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2009 yhteensä 2 295 ulkomaan kansalaista ja 2 888 vieraskielistä asukasta. Mikkeliissä heistä asui 847 ulkomaan kansalaista ja 1 109 vieraskielistä, Savonlinnassa 521 ulkomaan kansalaista ja 641 vieraskielistä. (Tilastokeskus 2010). Mikkelin maistraatin antaman tiedon mukaan Mikkeliissä asui 31.12.2010 yhteensä 875 ulkomaan kansalaista (Vaskelainen 2011).

Mikkeliin ja Savonlinnaan on perustettu hankkeen toimesta matalan kynnyksen neuvonta- ja palveluohjauspisteet, joiden antamia palveluita on käyttänyt kahden vuoden aikana noin 865 eri maahanmuuttajaa Etelä-Savossa. Asiakasmäärät ovat suuret ja kertovat neuvonnan ja ohjauksen tarpeesta maahanmuuttajien keskuudessa. Neuvontaa ja yksilöllisempää palveluohjausta haetaan hyvin erilaisiin asioihin. Asioiden laajuus ja moninaisuus elämän eri osa-alueilta haastavat työntekijän osaamista ja verkostotaitoja. Pointti-hankkeen väliraportin (2011) mukaan maahanmuuttajat ovat tarvinneet neuvontaa ja palveluohjausta seuraaviin asiakokonaisuuksiin: Oleskelulupiin ja rekisteröitymiseen liittyvät asiat, viranomaisasiointiin liittyvien päätösten ja prosessien selventäminen, tuki viranomaisasiointiin, tuki erilaisten lomakkeiden täyttämiseen ja sähköiseen asiointiin, arjessa selviytymiseen liittyvä neuvonta ja tuki, koulutukseen hakeutuminen, uraohjaus, sekä työn hakemiseen, työsuhteeseen ja yrittäjyyteen liittyvä neuvonta ja ohjaus. (Pointti-hanke 2011.)

Mikkeliissä neuvonta- ja palveluohjauspiste toimii Mikkelin työ- ja elinkeinotoimiston tiloissa yhteistyössä työhallinnon palveluiden kanssa. Savonlinnassa toimintaa toteutetaan samoissa tiloissa Savonlinnan kaupungin pakolaistoimiston, Linnalan Setlementti Ry:n hallinnoiman maahanmuuttajien kohtaamispaikan sekä OpinOvi Etelä-Savon Savonlinnan toimipisteen kanssa.

Neuvonnan ja palveluohjauksen lisäksi Pointti-hankkeessa on kehitetty maahanmuuttajille selkokielistä ja omakielistä tiedottamista suomalaisesta yhteiskunnasta ja sen tarjoamista palveluista. Hankkeessa on tuotettu ja julkaistu ”Tervetuloa Mikkeliin! – Opas maahanmuuttajille” sekä vastaava opas myös Savonlinnaan. Oppaat on julkaistu suomeksi ja englanniksi, venäjänkielinen käännös julkaistaan vuoden 2011 alussa.

Hankkeessa tehtiin myös uuden maahanmuuttajan ensi vaiheen tueksi monikielinen kortti, jossa kerrotaan lyhyesti missä kaikissa viranomaistahoissa maahanmuuttajan tulee asioida. Oppaita ja kortteja on jaossa mm. Mikkelin ja Savonlinnan maistraateissa, työ- ja elinkeinotoimistoissa sekä kotoutumiskoulutuksissa.

Joulukuussa 2010 julkaistiin valtakunnallisen maahanmuuttajille tarkoitetun Infopankki.fi -verkkopalvelun Etelä-Savon paikallissivut. Infopankissa on tärkeää tietoa maahanmuuttajille suomalaisesta yhteiskunnasta 15 kielellä. Pointti-hanke vastaa sisällön tuottamisesta Mikkelin, Pieksämäen ja Savonlinnan osalta ja Etelä-Savon maakuntaliitto toimii sivuston hallinnollisena toteuttajana. Infopankki-verkkopalvelua koordinoi Helsingin kaupungin kulttuurikeskus, rahoittaa eri ministeriöt ja mukana on jo 10 kaupunkia.

Pointti-hanke sai jatkorahoituksen ajalle 1.1.2011–30.6.2013. Jatkohankkeen aikana toteutetaan edelleen mm. neuvontaa ja palveluohjausta maahanmuuttajille. Tämän tutkimuksen avulla tuodaan näkyväksi maahanmuuttajien neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittämistyön tarpeellisuutta ja pyritään osoittamaan, miksi maahanmuuttajien osallisuutta palvelujärjestelmässä on tärkeää tukea ja kehittää kaikkien viranomaisten yhteistyönä. Haasteena on saada maahanmuuttajien neuvonta- ja ohjauspalvelut juurtumaan molemmille paikkakunnille osana olemassa olevia palveluja.

2 YHTEISKUNNAN TUKI KOTOUTUMISELLE

Maahanmuuttajalla tarkoitetaan henkilöä, joka on ulkomaan kansalainen ja asettuu Suomeen tarkoituksenaan asua täällä. Maahanmuuttaja on yleiskäsite ja se pitää sisälleen kaikki eri syistä muuttavat ihmiset. (Maahanmuuttovirasto 2010.)

Muuttaessaan Suomeen pysyväisluonteisesti maahanmuuttajasta tulee suomalaisen yhteiskunnan jäsen ja hänellä on oikeus käyttää julkisia palveluja. Kuvaan tässä luvussa niitä keskeisiä tekijöitä, jotka vaikuttavat maahanmuuttajan ja palvelujärjestelmän välisiin suhteisiin ja millaista tukea yhteiskunnan pitäisi antaa maahanmuuttajalle.

2.1 Valtakunnalliset ja alueelliset kehittämislinjaukset

Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman johdantoluvussa ”Vastuullinen, välittävä ja kannustava Suomi” viitataan useassa eri kohdassa kansainvälistyvään Suomeen ja sanotaan mm. näin: ” Suomi kuuluu jokaiselle asuinpaikasta, elämäntilanteesta, äidinkielestä tai etnisestä taustasta riippumatta. Kansalaisille on taattava oikeus vaikuttaa, osallistua ja olla osallisia päätöksenteossa” (Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma 2007, 3). Nykyinen pääministeri Mari Kiviniemen hallitus on jatkanut Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman mukaista maahanmuuttopolitiikkaa.

Hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman (2006, 3) mukaan maahanmuuttopoliitiikan arvot ovat koko yhteiskunnan arvoja ja näiden arvojen toteutuminen tulee varmistaa myös käytännössä. Ohjelmassa esitetään politiikkalinjaukset ja niitä toteuttavia toimenpiteitä. Ulkomaalaisten opastuksen ja maahanmuuttajien kotoutumisen yhteydessä (mts. 17–19) korostetaan, että kaikki eri syistä Suomeen muuttavat tarvitsevat tietoa ja opastusta toimiakseen suomalaisessa yhteiskunnassa, eivät vain nykyisen kotouttamislain piiriin kuuluvat työnhakijaksi ilmoittautuneet tai toimeentulotukea saavat. Esimerkiksi Suomeen muuttavat työntekijät perheineen jäävät virallisten opastusjärjestelmien ulkopuolelle. Ohjelman mukaan kotouttamisjärjestelmää täydentämään tarvitaan opastusjärjestelmä myös muista syistä tilapäisesti Suomeen muuttaville. Ohjelmassa halutaan myös tehostaa nykyistä kuntien vastuulla olevaa kotoutumisjärjestelmää, sillä perusoikeudet kuuluvat kaikille ja yhteiskunnan tulee olla ”tasavertaisien mahdollisuuksien, oikeuksien ja velvollisuuksien yhteiskunta” (mts. 19).

Mikkelin seudun maahanmuutto-ohjelma 2008–2015 päivitettiin vuonna 2008 yhteistyössä valtion, kuntien ja eri projektien alueellisten asiantuntijoiden kanssa. Ennen taloudellista taantumaa uskottiin työperusteisen maahanmuuton kasvavan ja haluttiin lisätä eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja konkreettisia toimia kaikkien maahanmuuttajaryhmien hyvän kotoutumisen edistämiseksi. Maahanmuutto-ohjelmassa mainitaan Pointti-hanke useassa eri kohdassa vastuullisena toimintojen kehittäjänä yhdessä kuntien, työhallinnon ja muiden toimijoiden kanssa. Maahanmuutto-ohjelman mukaan mm. ”varmistetaan kaikille maahanmuuttajille tasapuoliset mahdollisuudet kotoutumiseen tasavertaisina jäseninä oikeuksineen ja velvollisuuksineen. Tämä edellyttää monipuolisia ja laadukkaita kotouttamispalveluita ja yhdenvertaisuuslaissa kuvattua ns.

positiivisen erityiskohtelun sallimista maahanmuuttajille eri viranomaistahoissa”. (Mikkelin seudun maahanmuutto-ohjelma 2008–2015, 4.)

2.2 Kunnan kotouttamisohjelma

Voimassa olevan kotouttamislain mukaan kunnalla tulee olla kotouttamisohjelma, joka määrittää kotouttamislain piiriin kuuluvien maahanmuuttajien kotouttamista (493/1999, 7§). Kotouttamisohjelmassa tulee olla suunnitelma tavoitteista, toimenpiteistä, voimavaroista ja yhteistyöstä maahanmuuttajien kotouttamisessa.

Mikkelin kaupungin kotouttamisohjelma on hyväksytty sosiaali- ja terveyslautakunnassa 9.9.2009. Kotouttamisohjelmassa määritellään eri toimijoiden vastuut maahanmuuttajien kotoutumisessa niin kaupungin hallinnon sisällä kuin muiden yhteistyökumppaneiden kanssa. (Mikkelin kaupungin kotouttamisohjelma 2009, 6–7.)

Mikkelin kaupungin kotouttamisohjelmalle on hyväksytty seuraavat kotoutumista edistävät tavoitteet (mts. 8–10):

- Riittävän kielitaidon saaminen
- Työllistymisen edistäminen
- Yhdenvertaisuuden edistäminen
- Peruspalveluiden turvaaminen kaikille maahanmuuttajille
- Maahanmuuttajien aktiivisuuden edistäminen
- Tulkkipalveluiden takaaminen.

Mikkelin kaupungin kotouttamisohjelmassa edellytetään, että kaikki peruspalveluja tarjoavat tahot kehittävät omia palvelujaan myös kuntalaisina asuville maahanmuuttajille. Vastuu tästä jää jokaiselle hallintokunnalle ja muulle organisaatiolle itselleen. Kotouttamisohjelmassa mainitaan kaupungin v. 2009 nimeämä Mikkelin kaupungin Suvaitsevaisuus-työryhmä, jonka tehtävänä olisi tarkistaa ja päivittää kaupungin kotouttamisohjelmaa. (Mikkelin kaupungin kotouttamisohjelma 2009, 27.) Vuoden 2011 alkuun mennessä työryhmää ei ole vielä nimetty.

2.3 Oleskeluluvat

Maahanmuuton syyt ovat moninaiset. Suomeen muutetaan työntekijänä, elinkeinon harjoittajana, perhesiteiden takia, opiskelijana, paluumuuttajana ja humanitaarisista syistä. Jokaisella muuttajalla tulee olla vähintään asiaankuuluva passi tai muu matkustusasiakirja. Muuttajan kotimaa vaikuttaa siihen, tarvitseeko hänellä olla oleskelulupa. Pohjoismaiden kansalainen voi asua ja työskennellä Suomessa ilman oleskelulupaa. Hänen tulee kuitenkin rekisteröityä maistraatissa kuuden kuukauden oleskelun jälkeen. Euroopan Unionin kansalainen ja häneen rinnastettava henkilö voi muuttaa Suomeen ilman oleskelulupaa, mutta hänen tulee rekisteröidä oleskelunsa paikallispoliisilla, mikäli oleskelu kestää yli kolme kuukautta. Euroopan Unionin kansalainen voi hakea pysyvää oleskeluoikeutta asuttuaan laillisesti ja yhtäjaksoisesti Suomessa viisi vuotta. Euroopan Unionin ulkopuolelta muuttavalla henkilöllä tulee olla voimassa oleva oleskelulupa, joka hänen on pitänyt hakea jo lähtömaassa Suomen konsulaatista ja joka hänen on esitettävä muuton tapahduttua maistraatissa. Perheenjäsenenä muuttava henkilö voi tulla Suomeen ilman oleskelulupaa ja hakea oleskelulupaa paikallispoliisilta. (Maahanmuuttovirasto 2010.) Erityyppiset oleskeluluvat on selvitetty kuvassa 2.

TILAPÄINEN OLESKELULUPA ELI B-LUPA	<ul style="list-style-type: none"> • Myönnetään alle 1-vuoden oleskelua varten • Työntekijän, elinkeinonharjoittajan tai opiskelijan oleskelulupa • Ammattikohtainen tai yleinen • Rajoitettu oikeus suomalaiseen sosiaaliturvaan, oikeus selvitetään Kelassa
JATKUVA OLESKELULUPA ELI A-LUPA	<ul style="list-style-type: none"> • Voidaan myöntää niille henkilöille, joilla on tarkoitus muuttaa Suomeen pysyvästi esim. perhesiteen, paluumuuton tai humanitaarisen suojelun takia • Uusittava vuosittain paikallispoliisin luona
PYSYVÄ OLESKELULUPA ELI P-LUPA	<ul style="list-style-type: none"> • Voidaan myöntää henkilölle, joka on asunut Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään neljä vuotta

KUVA 2. Oleskelulupatyypit (Maahanmuuttovirasto 2010).

Jatkuvan tai pysyvän oleskeluluvan saaneella maahanmuuttajalla on periaatteessa samat oikeudet ja velvollisuudet kuin Suomen kansalaisella. Kotikunnan saatuaan maa-

hanmuuttaja on oleskelulupansa mukaisesti oikeutettu mm. Kelan päätöksellä saamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja etuuksia sekä muita kunnan ja valtion palveluja samoin kuin syntyperäiset suomalaiset. Maahanmuuttaja maksaa veroja Suomeen samoin kuin suomalaiset. Maahanmuuttaja on oikeutettu äänestämään kuntavaaleissa, mutta ei eduskunta- tai presidentinvaaleissa. Mahdollisen Suomen kansalaisuuden saamisen jälkeen maahanmuuttaja saa äänioikeuden ja oikeuden asettua itse ehdokkaaksi myös em. vaaleissa. (Suomen perustuslaki 1999/731, Suomi.fi 2010.)

2.4 Palvelujärjestelmä

Tässä opinnäytetyössä palvelujärjestelmällä tarkoitetaan sitä julkisten palvelujen muodostamaa kokonaisuutta, jonka maahanmuuttaja kohtaa Suomeen asettautumisen ensi vaiheessa sekä asuessaan kuntalaisena. Esitän kuvassa 3 maahanmuuttajan tukena olevat viranomaispalvelut muuton alkuvaiheessa.

MAISTRAATTI	<ul style="list-style-type: none"> • Oleskelulupa: rekisteröityminen väestötietojärjestelmään -> Kela-kortti • Muuttoilmoitus
PAIKALLISPOLIISI	<ul style="list-style-type: none"> • EU/ETA-maan kansalainen: rekisteröityminen väestötietojärjestelmään -> Kela-kortti • Ajokortin voimassaolo Suomessa
KELA	<ul style="list-style-type: none"> • Haetaan oikeutta sosiaaliturvaan
TYÖ- JA ELINKEINOTOIMISTO	<ul style="list-style-type: none"> • Tarvittaessa ilmoittautuminen työnhakijaksi • Kotoutumissuunnitelman laatiminen
SOSIAALIKESKUS	<ul style="list-style-type: none"> • Mahdollisen toimeentulotuen selvittäminen (A-status ja EU/ETA-kansalainen) • Kotoutumissuunnitelman laatiminen muille kuin työnhakijoille
VEROTOIMISTO	<ul style="list-style-type: none"> • Verokortti
KUNTA	<ul style="list-style-type: none"> • Päivähoito • Lasten koulunkäynti • Asuminen

KUVA 3. Maahanmuuttajan tukena olevat viranomaispalvelut muuton ensivaiheessa.

Ensivaiheen rekisteröitymisen ja oleskelulupaan liittyvän sosiaaliturvan myöntämisen jälkeen maahanmuuttaja voi asioida tarvittaessa kaikkien julkisia palveluita tuottavien viranomaisten ja muiden tahojen kanssa. Palvelujärjestelmä täydentyy mm. terveyspalveluilla ja erilaisten koulutusorganisaatioiden tarjoamilla palveluilla, joita ovat esimerkiksi kotoutumiskoulutus, ammatillinen koulutus ja korkeakoulut.

Julkisen palvelujärjestelmän lisäksi kolmannen sektorin rooli on tärkeä maahanmuuttajien kotoutumista tukevien toimintojen järjestämisessä. Työnantajat, työyhteisöt ja työmarkkinajärjestöt ovat myös keskeisessä roolissa erityisesti työperusteisten muuttajien vastaanottamisessa ja tukemisessa.

Maahanmuuttajille on kohdistettu joitain ensivaiheen erityispalveluja, joiden käyttöoikeus riippuu muuttajan taustasta. Kunnissa saattaa olla pakolais-, ulkomaalais- tai maahanmuuttotoimistoja, jotka huolehtivat ensisijaisesti kiintiöpakolaisten ja joissain kunnissa myös paluumuuttajien vastaanotosta. Yleensä kuntien tarjoamat ensivaiheen palvelut eivät koske muista syistä muuttaneita. Työhallinnolla on kansainväliset neuvot, joille on keskitetty maahanmuuttajien kotouttamiseen ja työllistymiseen liittyvät asiat. Työhallinto ostaa myös työikäisille maahanmuuttajille tarkoitettua kotoutumiskoulutusta, joka on erityispalvelua.

Periaatteessa maahanmuuttajat käyttävät julkisia palveluita omaehtoisesti samalla tavalla kuin kantaväestökin. Yhdenvertaisuuslaki (21/2004) ja tulkkausta koskeva lainsäädäntö asettavat viranomaisille joitain ohjeita ja velvoitteita koskien maahanmuuttajia palvelujärjestelmän asiakkaana. Hallintolaki (6.6.2003/434) antaa viranomaisille ohjeita, joita tulee soveltaa myös maahanmuuttaja-asiakkaisiin.

Koska opinnäytetyöni kohdentuu Mikkeliin, esittelen seuraavan kuvan 4 avulla maahanmuuttajalle keskeiset palvelujärjestelmän toimijat Mikkeliissä vuonna 2010.

MAAHANMUUTTAJAT, MIKKELI 2010 875 HENKILÖÄ

Pakolaiset, myönteisen päätöksen
saaneet turvapaikanhakijat, paluumuuttajat
- noin 300 henkilöä

Avioliittomuuttajat, työmuuttajat,
muista kunnista muuttajat
- noin 575 henkilöä

KOTOUTTAMISPALVELUT (erityispalvelu rajoitetulle kohderyhmälle)

Mikkelin kaupungin maahanmuuttotoimisto

Asiakkaina kiintiöpakolaiset kolmen vuoden ajan,
rajoitetusti turvapaikanhakijat ja paluumuuttajat:
Pakolaisten maahantulovaiheen ensihuolto, kotou-
tumissuunnitelmat pakolaisille, sosiaali- ja terveys-
palvelut, perhetyö, tulkkipalvelujen tilaaminen omil-
le asiakkaille. Kolmen vuoden jälkeen asiakkaat
siirtyvät peruspalveluihin.

MIKKELIN TE-TOIMISTON

MAAHANMUUTTAJAPALVELUT (erityispal- velu maahanmuuttajataustaisille työnhakijoille)

Asiakkaina työnhakijat:
Kotoutumissuunnitelmat, työllistymisen tukeminen,
kotoutumiskoulutus, työvoimapoliittinen koulutus

KOTOUTUMISKOULUTUS (erityispalvelu)

suomenkielen opetus

Maahanmuuttajien ohjaus- ja neu- vontapiste Pointti 2009 - 2013

MONIKULTTUURIKESKUS

Mimosa: Vertaistuki, kotoutumisen
tukipalvelut

Tulkkipalvelut?

Järjestöt, yhdistykset, vapaa sivistys

Omega Ry
Työväen Sivistysliitto
Viola Ry
Muut järjestöt ja yhdistykset

Seurakunnat

PERUSPALVELUT

Mikkelin kaupunki

Koulutuspalvelut
Terveyspalvelut
Sosiaali- ja perhepalvelut
Asuminen
Kulttuuri- ja kirjastopalvelut
Nuoriso- ja vapaa-ajan palvelut

Maistraatti

Kansaneläkelaitos

Poliisin lupahallinto

Verohallinto

Etelä-Savon sairaanhoitopiiri: sairaanhoito

MIKKELIN TE-TOIMISTO JA TYÖVOIMAN PALVELUKESKUS REITTI

työnvälityspalvelut

OMAEHTOINEN KIELIKOULUTUS

suomenkielen opetus, esim. kansalaisopisto, kesä-
yliopisto, TSL jne

KUVA 4. Mikkelin maahanmuuttajat ja heille tarjolla olevat palvelut vuonna 2010.

Kuvassa on vasemmalla maahanmuuttajille olevia erityispalveluita eli pakolaisille tarkoitettua maahanmuuttotoimiston ja työnhakijoille kohdennettua työhallinnon maahanmuuttajapalveluita. Työhallinto ostaa kotouttamista tukevaa kotoutumiskoulutusta. Kuviossa oikealla on kuvattu kaikille maahanmuuttajille kuuluvia peruspalveluja, jotka ovat joko kunnan palveluja tai valtion hallinnon palveluja. Niitä maahanmuuttajat käyttävät samoin ehdoin kuin kantaväestö.

Kuviossa keskellä on kuvattu hankkeiden, kolmannen sektorin tai vapaan sivistystyön toimijoiden ja seurakuntien tarjoamaa toimintaa ja palveluja maahanmuuttajille. Virallinen järjestelmä ei tarjoa maahanmuuttosyystä riippumatonta neuvonta- ja ohjauspalvelua maahanmuuttajille. Tätä tarvetta on Mikkeliissä paikannut kolmas sektori ja ESR-rahoitteinen Pointti-hanke.

Monikulttuurikeskus Mimosan ja Omega Ry:n toiminta on mm. vertaistukea, jota Mikkeliissä jo pidempään asuneet maahanmuuttajat antavat uusille muuttajille tai muuten tukea tarvitseville, Suomessa jo pidempään asuneille maahanmuuttajille. Mimosa mahdollistaa maahanmuuttajien omaehtoista toimintaa. Pointti-hankkeen matalan kynnyksen neuvonta- ja ohjauspalvelu tarjoaa palvelujaan kaikille maahanmuuttajille riippumatta näiden maahanmuuttosyystä. Mikkeliissä ei ole selvitetty ja ratkaistu tulkkipalveluja seudun omana toimintana. Maahanmuuttotoimisto tilaa asiakkailleen tulkkauksen tarpeen mukaan Mikkelin ulkopuolelta. Kaupungissa, seudulla tai maakunnassa ei ole omaa tulkikeskusta, joka osaltaan vaikeuttaa tulkkien saamista myös muille tulkkeja tarvitseville maahanmuuttajille.

2.5 Voimassa oleva kotouttamislaki ja uusi kotoutumislaki

Kotouttamista säätelevä lainsäädäntö on vanhentunut. Voimassa oleva kotouttamislaki (493/1999) luotiin 12 vuotta sitten tilanteeseen, jolloin Suomeen muutettiin lähinnä paluumuuttajina, pakolaisina tai turvapaikan hakijana. Maahanmuuttajien määrä on lähes kaksinkertaistunut ja maahanmuuton syyt ovat moninaistuneet työvoiman maahanmuuton ja perhesyiden kasvattaessa Suomeen muuttavien määrää.

Voimassa olevan kotouttamislain tavoitteena on ”edistää maahanmuuttajien kotoutumista, tasa-arvoa ja valinnanvapautta toimenpiteillä, jotka tukevat yhteiskunnassa tarvittavien keskeisten tietojen ja taitojen saavuttamista...” (493/1999, 1§). Kotoutta-

mislaissa on säännökset paitsi maahanmuuttajien kotouttamisesta, myös turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä. Kotoutumisella tarkoitetaan ”maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen” ja kotouttamisella tarkoitetaan ”viranomaisten järjestämiä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja voimavaroja” (493/1999, 2§). Kotouttamislaissa määritellään mm. lain soveltamisalasta ja toimeenpanosta eri viranomaisten välillä. Nykyisen lain mukaan kunnilla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu kotouttamisessa. Työhallinto mm. järjestää työelämään ja yhteiskuntaan perehdytyksen eli esim. kotoutumiskoulutuksen. (493/1999, 3§, 6§, 7§.) Laki on hengeltään puitelaki, jossa ei säädetä palvelujen sisällöstä tai tuottamisesta.

Eduskunta on hyväksynyt ja tasavallan presidentti on vahvistanut uuden lain kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010. Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) tulee voimaan 1.9.2011. Kotoutumislain uudistustyössä on käytetty pohjatyönä mm. Sisäasiainministeriön tilaaman Pentti Arajärven (2009) selvityshankkeen raporttia Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut. Uuden lain kotoutumisen edistämisestä tehtävä on ”tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan osallistumista yhteiskunnan toimintaan siten, että maahanmuuttajalla on mahdollisuus toimia aktiivisesti suomalaisessa yhteiskunnassa. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa sekä myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken.” (1386/2010, 1§.)

Laki määrittelee keskeisiä kotoutumiseen liittyviä käsitteitä uudelleen. Lain mukaan *kotoutumisella* tarkoitetaan ”maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on antaa yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan mahdollisuuksia oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen”. *Kotouttamisella* tarkoitetaan ”kotoutumisen monialaista edistämistä ja tukemista viranomaisten ja muiden tahojen järjestämillä toimenpiteillä ja palveluilla”. Laissa määritellään vielä uudella tavalla maahanmuuttaja. *Maahanmuuttajalla* tarkoitetaan tästä eteenpäin ”Suomeen muuttanutta henkilöä, joka oleskelee maassa muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettyllä luvalla tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity taikka jolle on myönnetty oleskelukortti ja joka ei ole Suomen kansalainen”. Samassa pykälässä tuodaan uudeksi maahanmuuton käsitteeksi *sosiaalinen vahvistaminen*, jolla tarkoitetaan ”maahanmuuttajalle suunnattuja toimenpiteitä elämäntaitojen parantamiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi”, sekä *monia-*

lainen yhteistyö, jolla tarkoitetaan ”eri toimialojen viranomaisten ja muiden tahojen yhteistyötä”. (1386/2010, 3§.)

Laki kotoutumisen edistämiseksi koskee jatkossa kaikkia niitä maahanmuuttajia, joilla on voimassa oleva oleskelulupa tai joiden oleskeluoikeus on rekisteröity (1386/2010, 2§). Tämä tarkoittaa, että jatkossa kotouttamistoimenpiteisiin ovat oikeutetut myös mm. työperusteiset muuttajat. Uusi laki huomioi entistä paremmin maahanmuuttajan henkilökohtaiset tarpeet muuton yhteydessä. Tulkkaus ja kääntäminen ovat edelleen viranomaisen velvollisuus silloin, kun asiakas ei ymmärrä suomea tai ruotsia ja asia tulee vireille viranomaisen aloitteesta. Laki kuitenkin suosittaa, että viranomainen huolehtii tarvittaessa mahdollisuuksien mukaan tulkitsemisesta ja kääntämisestä. (5§.)

Merkittävä uudistus on mm. kaikille maahanmuuttajille annettava perustieto suomalaisesta yhteiskunnasta, oikeuksista, velvollisuuksista, palveluista ja kotouttamisjärjestelmästä oleskeluluvan saamisen yhteydessä (7§). Lain mukaan eri viranomaisten on annettava maahanmuuttaja-asiakkaalle ohjausta ja neuvontaa kotoutumista edistävästä toimenpiteistä ja palveluista (8§). Maahanmuuttajalla on lain mukaan oikeus alkukartoitukseen kielikoulutuksen ja kotoutumissuunnitelman tarpeiden selvittämiseksi. Alkukartoituksen järjestää joko kunta tai työhallinto. (9-10§.)

Laki kotoutumisen edistämisestä ohjaa kunnan kotouttamispolitiikkaa ja sen mukaan kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla. Kunnan on mm. huolehdittava siitä, että kunnan palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille ja että kotoutumislaisissa määritellyt palvelut ja tukitoimet järjestetään sekä sisällön että laajuuden osalta kunnan tarvetta vastaavasti. (29-30§.)

Uudessa kotoutumislaisissa selkeytetään eri viranomaisten välistä työnjakoa ja tehostetaan taloudellisia resursseja sekä yhteistyötä. Lain mukaan paikallisten viranomaisten on kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä, jossa mukana tulee olla kunta, työ- ja elinkeinotoimisto ja poliisi sekä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestävät järjestöt, yhdistykset ja yhteisöt. Kunnan sisällä tulee päättää kotouttamistyön organisoinnista ja sopia, mikä hallintokunta vastaa sen yhteensovittamisesta. Kotouttamisen kehittämiseen tulee kunnan hallintokunnista osallistua ainakin opetus-, sosiaali- ja terveys-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimi sekä asumisesta ja kaa-

voituksesta vastaavat viranomaiset. (31§.) Jokaisessa kunnassa tulee olla kotouttamisohjelma, jota tarkistetaan säännöllisesti ja joka kytketään kunnan talousarvioon (32§).

Uudesta kotoutumislaista nousee vahvasti esiin kotouttamisen kaksisuuntaisuus, johon viitataan mm. lakiesityksen johdannossa (HE185/2010, 5). Kaksisuuntaisella kotoutumisella tarkoitetaan valtaväestön kykyä vastaanottaa ja tukea maahanmuuttajia ja sopeutua itse muuttuvaan maailmaan. Ei siis riitä, että maahanmuuttajien odotetaan yksin sopeutuvan suomalaiseen yhteiskuntaan. Elämä monikulttuuristuvassa maassamme edellyttää myös sitä, että palvelujen sisällöt, vuorovaikutustavat ja yhteisöt muuttuvat väestön monimuotoistuessa. (Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanosta 2008, 10.)

2.6 Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslaki (21/2004) tuli voimaan vuonna 2004. Lain tarkoituksena on ”edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa lain soveltamisalaan kuuluvissa syrjintätilanteissa” (1§). Viranomaisella on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta ja muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista. Etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi viranomaisten pitää laatia yhdenvertaisuussuunnitelma. (4§.)

Laissa kielletään syrjintä ”iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella” (6§). Syrjintä jaetaan välittömään ja välilliseen syrjintään. Välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan sitä, että ”näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa jonkun erityisen epäedulliseen asemaan muihin vertailun kohteena oleviin nähden”. (6§.)

Yhdenvertaisuus voi olla muodollista tai tosiasiallista. Muodollinen yhdenvertaisuus tarkoittaa sitä, että samanlaisessa tapauksessa ihmisiä tulee kohdella samalla tavoin. Samanlainen kohtelu ei kuitenkaan aina takaa sitä, että yhdenvertaisuus toteutuu, koska ihmisten lähtökohdat ja mahdollisuudet ovat erilaisia. (Yhdenvertaisuus, 2010.) Yhdenvertaisuuslaissa (2004, 7§) viranomaisille annetaan oikeus käyttää positiivista erityiskohtelua syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäisemiseksi tai lievittämiseksi. Positiivisen erityiskohtelun avulla voidaan parantaa syrjinnälle alttiiden ryhmien asemaa

ja olosuhteita esim. julkisissa palveluissa, jotta tosiasiallinen yhdenvertaisuus voi toteutua.

2.7 Asioimistulkkaus

Suomen kääntäjien ja tulkkien liiton (Suomen kääntäjien ja tulkkien liitto, 2010) mukaan asioimistulkkauksella tarkoitetaan viranomaisen tai yksityisen tahon ja tämän vieraskielisen asiakkaan välisen keskustelu tulkkaamista eli viestin välittämistä kielestä toiseen. Asioimistilanteet ovat erilaisia ihmisen elämään kuuluvia tilanteita, esimerkiksi virasto- tai lääkarissäkäyntejä. Asioimistulkki on henkilö, joka toimii tulkkina asioimistilanteessa. Tulkki ei ole asiakkaan tukihenkilö, vaan toimii puolueettomasti viestinnän välikappaleena.

Tulkin ammatti ei ole Suomessa säännelty ammatti. Asioimistulkin ammattinimikkeellä työskentelee alan ammattilaisia, joilla on esimerkiksi suoritettuna asioimistulkin ammattitutkinto, mutta myös henkilöitä, joilla ei ole tulkkaukseen pätevöittävää koulutusta. Koulutuksen saaneet asioimistulkit kuuluvat useimmiten Suomen kääntäjien ja tulkkien liittoon ja ovat sitoutuneet tulkin ammattisäännösten mukaiseen toimintaan omassa työssään. Tämä tarkoittaa mm. sitoutumista vahvaan ammattietiikkaan ja oman roolin sisäistämistä tulkkaustilanteissa. (Suomen kääntäjien ja tulkkien liitto, 2010.)

Asioimistulkkien käyttämisessä viranomaistyössä on suuria eroja riippuen mm. asiakkaan taustasta, viranomaisesta ja paikkakunnasta. Pakolaisten kohdalla valtio korvaa kunnille tulkin käyttämisestä aiheutuvat kustannukset, joten tulkkaus järjestyy yleensä kuntien pakolaistyön kautta. Muiden maahanmuuttajien kohdalla asioimistulkkien käyttäminen on huomattavasti vähäisempää, koska valtion korvaukset rajoittuvat pakolaisiin. Kunnilla ja valtion hallinnon organisaatioilla tulisi olla talousarvioissa varattuna tulkkaukseen määrärahat ja viranomaisilla selkeät pelisäännöt siitä, mistä ja milloin tulkkeja voidaan tilata.

Lainsäädännön mukaan tulkki tulee tilata paikalle vähintään silloin, kun viranomaisen ja asiakkaan välisessä kohtaamisessa käsitellään asiaa, joka on tullut vireille viranomaisen aloitteesta, ja asiakas ei osaa suomen tai ruotsin kieltä (Hallintolaki 2003/434, 26§; Ulkomaalaislaki 2004/301, 203§). Tulkki tulee tilata myös turvapaik-

kamenettelyä ja käännättämistä tai karkottamista koskevissa asioissa. Näissä tilanteissa viranomaisen huolehtii tulkin tilaamisesta.

Suomen perustuslain (1999/731) mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja ”ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella” (1999/731, 6§). Tulkin käyttämisestä viranomaistyössä maahanmuuttajien kohdalla on säädetty hallintolaissa (2003/434), hallintokäyttölaissa (1996/586), ulkomaalaislaissa (2004/301), kotouttamislaissa (1999/493), laissa kotoutumisen edistämiseksi (1386/2010), yhdenvertaisuuslaissa (2004/21), rikoslaissa, laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2000/812) ja laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (1992/785). Em. lakien perusteella viranomaisia ei suorastaan veloiteta hankkimaan tulkkausta muissa kuin viranomaisen aloitteesta alkunsa saaneissa tilanteissa, mutta kehoitetaan huolehtimaan mm. siitä, että kielen takia ketään ei syrjitä tai aseteta eriarvoiseen asemaan viranomaistoiminnassa. Sosiaalihuollon henkilöstön on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta. Terveys- ja sairaanhoidossa potilaan äidinkieli on mahdollisuuksien mukaan otettava hänen hoidossaan ja kohtelussaan huomioon.

2.8 Katsaus kotouttamisrakenteisiin Pohjoismaissa ja Euroopan Unionin kotoutumista edistäviin periaatteisiin

Suomen kotouttamistyön kehittämisessä on otettu huomioon muissa maissa olevia kotouttamistyön rakenteita ja hyviä käytäntöjä. Esitän seuraavassa lyhyen katsauksen muiden Pohjoismaiden käytännöistä sekä Euroopan Unionin yhteisistä perusperiaatteista maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi.

Ruotsissa asui vuonna 2009 noin 548 000 ulkomaan kansalaista (Eurostat 2011a). Ruotsissa kotouttamisen koordinoinnista vastaa integrointi- ja tasa-arvoministeriö. Kuntien tehtävänä on vastata koulutuksesta, suunnitella asuttaminen ja hoitaa terveydenhuolto. Kunnat tarjoavat kielikoulutusta kaikille yli 16-vuotiaille. Kuntien kotouttamistyöstä vastaavat lääninhallitukset. Työvoimapalveluissa laaditaan maahanmuuttajan kanssa henkilökohtainen kotoutumissuunnitelma, jossa huomioidaan aikaisempi

koulutus ja työkokemus, ja johon sisällytetään ruotsin kielen koulutusta sekä yhteiskuntaan ja työelämään integroivia toimenpiteitä. (Pöyhönen ym. 2010, 44.)

Norjassa asui vuonna 2009 noin 303 000 ulkomaan kansalaista (Eurostat 2011a). Kotouttamistyön koordinoinnista on vastuussa Norjan työministeriö. Norjan kotouttamislain mukaan kuntien on tarjottava kolmen kuukauden sisällä maahanmuutosta 16–55 -vuotiaille kotoutumista tukevaa kielikoulutusta ja yhteiskuntataitoja edistävää koulutusta. Pienet kunnat saavat valtionavustusta kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen. Kotoutumiskoulutusta on suunniteltu annettavaksi myös työperusteisille muuttajille, jotka eivät kuulu kotoutumiskoulutuksen piiriin. Tähän toimintaan toivotaan mukaan kolmatta sektoria. (Pöyhönen ym. 2010, 44.)

Tanskassa asui vuonna 2009 noin 320 000 ulkomaan kansalaista (Eurostat 2011a). Kotouttamistyöstä vastaa Pakolais-, maahan muutto- ja integraatioministeriö. Kuntien tehtävänä on laatia kotoutumissuunnitelmat ja tarjota kielikoulutusta viimeistään kuukauden sisällä maahanmuutosta. Tanskassa pääpaino kotoutumissuunnitelman laatimisessa ja kielikoulutuksessa on työllistymisessä. Muuttajan taidot arvioidaan työelämäkokeilujaksoilla tai oppilaitoksessa. Kielikoulutusta on tarjolla myös työssäkäyville EU/ETA-maiden kansalaisille. (Pöyhönen ym. 2010, 45.)

Euroopan Komission julkaiseman Kotouttamiskäsikirjan (Niessen & Schibel 2007) mukaan epätasa-arvoisuuden poistaminen ja uusien taitojen hankkiminen ovat keskeisiä prosesseja maahanmuuttajin kotoutumisen kannalta. Epätasa-arvoisuuden poistaminen sisältää mm. palvelujen mukauttamista vastaamaan monikulttuurisen asiakkaan tarpeita, sekä organisaatioiden käytäntöjen muuttamista. (Mts. 8–9). Niessenin ja Schibelin (2007, 14–15) mukaan poliittisen päätöksenteon, organisaatioiden ja viranomaisten tehtävänä on ottaa huomioon kaikessa päätöksenteossa, suunnittelussa ja toteutuksessa monikulttuurinen yhteiskunta. Euroopan Unionin yhteisissä perusperiaatteissa on tavoite maahanmuuttajien kotouttamisen valtavirtaistamisesta, josta perusperiaatteessa 6 sanotaan mm. näin: ”Onnistuneen kotouttamisen perusedellytys on se, että maahanmuuttajat voivat käyttää julkista ja yksityistä infrastruktuuria sekä palveluja syrjimättömästi ja samoin ehdoin kuin oman maan kansalaiset” (Niessen & Scibel 2007, 14). Euroopan Unionin maiden palvelujen tarjoajien tulee tarjota uusille tulokkaille kohdennettuja toimintoja ja huomioida niissä oikea ajoitus, esimerkkinä alkuvaiheen tuki ja kotoutumisohjelmat. Yleisissä palveluissa on huomioitava ihmis-

ten ja instituutioiden yhteen saattaminen. Toisin sanoen on kuunneltava monikulttuuristen asiakasryhmien tarpeita ja arvioitava, miten vakiintuneita toimintoja on muutettava vastaamaan myös heidän palvelutarpeitaan. (Niessen & Schibel 2007, 22–25.)

3 PALVELUOHJAUS

Palveluohjauksella tarkoitetaan asiakaslähtöistä ja asiakkaan etuja korostavaa työtapaa. Palveluohjaus on sekä asiakastyön (case management) menetelmä että palveluiden yhteensovittamista organisaatioiden tasolla (service coordination). Työmenetelmänä palveluohjaus kokoaa yhteiskunnan erilaiset palvelut asiakaslähtöiseksi kokonaisuudeksi ja pyrkii lieventämään palvelujärjestelmän sirpaleisuudesta asiakkaalle aiheutuvia haittoja. Palveluohjauksen tavoitteena on ”tunnistaa asiakkaan yksilölliset tarpeet ja järjestää asiakkaalle hänen tarvitsemansa palvelut ja tuki käytettävissä olevien resurssien avulla, sekä siirtää instituutio- ja tarjontakeskeisistä palveluista käyttäjä- ja kysyntäkeskeisiin palveluihin.” Palveluohjauksen keskeisimmät työskentelymenetelmät ovat neuvonta, palvelujen koordinointi ja asianajo. (Terveys- ja hyvinvoinninlaitos 2007.)

3.1 Palveluohjaus Suomessa

Palveluohjaus liitetään käsitteenä yleisimmin sosiaali- ja terveystalouteen. Asiakaslähtöisen yksilökohtaisen case management-työskentelytavan juuret löytyvät Yhdysvalloista 1860-luvulta, jolloin pyrittiin koordinoimaan siirtolaisille ja köyhille tarkoitettujen sosiaali- ja terveystalouden pirstaleisuutta (Pietiläinen & Seppälä 2003, 17). Palveluohjaus on liittynyt alusta lähtien maasta ja kulttuurista toiseen muuttavien ihmisten tukemiseen. Case management-työskentelytapa levisi Yhdysvalloissa 1920-luvulla yleiseksi sosiaalityön menetelmäksi, johon siellä pohjautuu myös nykyiset voimassa olevat standardit (esim. Pietiläinen & Seppälä 2003, 17; Hänninen 2007, 11). Case management on levinnyt Pietiläisen ja Seppälän (2003, 17) mukaan erityisesti Britanniaan, Kanadaan ja Saksaan. Nämä kolme maata ovat kaikki suuria maahanmuuttomaita.

Suomessa ryhdyttiin puhumaan palveluohjauksesta vasta 1990-luvulla. Palvelujärjestelmän hajanaisuus koettiin asiakkaan kannalta haasteelliseksi ja haluttiin kehittää

yksilökohtaista palveluohjausta palvelujen yhteensovittamiseksi. Palveluohjausta on sovellettu Suomessa mm. mielenterveyskuntoutujiin, vanhustyöhön, kriminaalihooltoon, kehitysvammahuoltoon ja vammaispalveluihin. (Pietiläinen & Seppälä 2003,19.)

Palveluohjausta antaa palveluohjaaja. Palveluohjausta antaa ”sosiaali- ja terveydenhuollon tai muun sosiaaliturvan ammattihenkilö, joka toimii yli hallinnollisten organisaatorajojen” (Hänninen 2007, 35). Reiton (2006, 11) mukaan ”asiantuntijuuden vaatimus tulee siitä kontekstista, jossa työtä tehdään”. Reito ei määritä palveluohjausta yksin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten työksi. Palveluohjaajan ammatilliseen pätevyyteen hän liittää mm. ohjauksellisen työn osaamisen, ihmissuhdetaidot, suullisen ja kirjallisen viestinnän osaamisen, ongelmanratkaisutaidot, oman persoonallisuuden käyttämisen, oma-aloitteisuuden, luovuuden ja itseohjautuvuuden (Reito 2006, 11). Palveluohjaaja-nimikkeellä toimi myös työntekijöitä esimerkiksi työvoiman palvelukeskuksissa tai kolmannen sektorin palveluksessa, joten palveluohjaaja-nimikettä ei ole suojattu vain tietylle ammattiryhmälle tai -alalle.

Suomisen ja Tuomisen (2007,13) mukaan palveluohjauksen lähtökohtana on asiakkaan todellinen kohtaaminen ja hänen mahdollisimman itsenäisen elämänsä tukeminen. Tämä vaatii luottamuksellisen asiakassuhteen rakentamista asiakkaan ja palveluohjaajan välille (mts. 14). Suominen ja Tuominen (2007, 20–21) kuvaavat palveluohjaajan toimivan ”harmaassa vyöhykkeessä”, jossa muut palvelujen tuottajat eivät toimi tai johon niiden työ ei ulotu. Palveluohjaajan tulee toimia hyvässä yhteistyössä eri viranomaisien kanssa, mutta samalla pysyä itsenäisenä ja puolueettomana asiakkaan asianajajana.

Suominen ja Tuominen (2007, 31–33) jakavat palveluohjauksen kolmeen pääryhmään.

1. *Yleinen tai perinteinen palveluohjaus* on luonteeltaan siirtymävaiheen palveluohjausta. Palveluohjaus ei rakennu palveluohjaajan ja asiakkaan väliselle intensiiviselle suhteelle, vaan palveluohjaajan hyvälle palvelujärjestelmän tuntemukselle. Palveluohjaaja selvittää asiakkaan palvelutarpeen, osallistuu hoitosuunnitelman tekemiseen, pitää yhteyttä asiakkaaseen ja palveluntuottajiin, koordinoi palveluja ja seuraa niiden toteutumista. Palveluohjaajalla voi olla samaan aikaan noin 50 asiakasta.

2. *Voimavarakeskeinen palveluohjaus* korostaa asiakkaan itsemääräämisoikeutta. Palveluohjaajan tehtävänä on toimia asiakkaan kumppanina, puolustaa hänen oikeuksiaan, osoittaa palveluiden puutteita ja tukea ja neuvoa asiakasta. Lähtökohtana ovat asiakkaan omat tavoitteet ja voimavarat. Voimavarakeskeinen palveluohjaus korostaa asiakkaan ja palveluohjaajan välistä luottamuksellista suhdetta. Palveluohjaajalla ei voi olla samaan aikaan liikaa asiakkaita.
3. *Intensiivinen palveluohjaus* vastaa asiakkaan vaikeaan tilanteeseen, jossa tarvitaan intensiivistä ja luottamuksellista työtötta. Palveluohjaaja tukee ja motivoi asiakasta, suunnittelee ja linkittää palveluita ja suunnitelmia sekä osallistuu hoitoon ja kuntoutukseen. Asiakkaiden määrän tulee olla rajoitettu.

Pietiläinen ja Seppälä (2003, 58–59) toteavat palveluohjauksen olevan tärkeä apu erityisesti elämän erilaisissa siirtymävaiheissa, jolloin ihmisen elämässä tapahtuu useita muutoksia samaan aikaan. Tärkeimmiksi siirtymävaiheiksi mainitaan lukuisia asioita, mm. opiskelun ja työelämän nivelvaihe tai aikuiselämän yksilölliset muutokset (muutto, uusi työpaikka, parisuhteeseen liittyvät asiat). Pietiläisen ja Seppälän ajattelua on helppoa jatkaa pohtimalla, kuinka suurista ihmisen elämään vaikuttavista muutoksista onkaan kyse maahanmuuton yhteydessä. Kun ihminen menettää aikaisemman elämänpiiriin, työn, sosiaalisten suhteiden, kielen ja kulttuurin lisäksi ainakin hetkellisesti myös identiteettinsä, on tärkeää että hän saa tarvitsemaansa tukea yksilöllisen tarpeensa mukaan myös vaihtoehtojen punnitsemiseen ja valintojen tekemiseen. Pietilä ja Seppälä korostavat muutostilanteessa konkreettisen palvelujen koordinoinnin lisäksi ajan merkitystä asiakkaan oman kasvun ja kehityksen mahdollistajana.

Sosiaali- ja terveysalan tutkimuskeskus Stakes koordinoi vuosina 2003–2007 palveluohjauksen kehittämisohjelmaa, johon osallistui 36 hanketta eri puolilla Suomea. Hankkeissa kehitettiin palveluohjausta erilaisille asiakasryhmille. Erikoistutkija Kaija Hännisen Stakesille tekemässä raportissa ”Palveluohjaus. Asiakaslähtöistä täsmäpalvelua vauvasta vaariin” kuvataan palveluohjaushanketta osana sosiaalialan kehittämisohjelmaa, joka tulisi huomioida myös kunta- ja palvelurakennemuutoksessa (PARAS) (Hänninen 2007, 12). Hännisen (2007, 11–12) mukaan Suomessa tarvitaan palveluohjauksen kehittämistä eri asiakasryhmille mm. yhteiskunnassa tapahtuneen rakennemuutoksen ja asiakaslähtöisyyden korostumisen, monimutkaisen sosiaaliturvalainsäädännön ja sektorirajoja ylittävän yhteistyön tarpeen takia. Hänninen (2007, 12)

mainitsee myös palveluohjauksen merkityksen ennaltaehkäisevässä työssä ennen kuin asiakkaan ongelmat kasaantuvat tai asiakkaasta tulee väliinputoaja.

Notkon mukaan (2006, 61–62) palveluohjauksella ei ole virallista asemaa suomalaisessa palvelujärjestelmässä. Palveluohjausta on toteutettu erilaisissa sosiaali- ja terveysalan hankkeissa, ja siitä on toivottu työvälinettä koota pirstaleista palvelujärjestelmää asiakaslähtöisiksi kokonaisuuksiksi. Palveluohjauksen yhtenä tavoitteena olisi siten rakentaa asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaisia kokonaisuuksia palvelujärjestelmän tarjoamista mahdollisuuksista.

3.2 Maahanmuuttajien palveluohjaus

Tähän mennessä julkaistuissa tutkimuksissa maahanmuuttajuus itsessään ei vaikuta olevan syy palveluohjaukseen. Maahanmuuttajia on eri sosiaali- ja terveydenhuollon osa-alueissa toteutettavan palveluohjauksen asiakkaina siinä kuin muitakin ko. palvelun asiakkaita. Majakka-Beacon -hankkeessa (2001–2005) kehitettiin maahanmuuttajien erityistarpeet huomioon ottavaa kuntoutuksen palveluohjausta, joka liittyi työllistymistä häiritsevien terveydellisten tai sosiaalisten esteiden voittamiseen (Lehdonvirta & Peltola 2005, 81). Lehdonvirta ja Peltola toteavat (2005, 82), että maahanmuuttajien palvelutarpeet eivät juuri eroa syntyperäisten suomalaisten palvelutarpeista, mutta erityiset ongelmat liittyvät oikean palvelun löytämiseen, palveluun pääsemiseen, palvelun käyttämiseen ja palvelusta toiseen siirtymiseen.

Sosiaalialan ammattilaisille tarkoitettulla Sosiaaliportti.fi -verkkosivulla (Terveys- ja hyvinvoinninlaitos 2010) on kuvattu maahanmuuttajien palveluohjauksen hyvä käytäntö maahanmuuttajasosiaalityössä. Hyvä käytäntö kehitettiin yhteistyössä Pohjanmaan maakuntien perussosiaalityöntekijöiden kanssa vuosina 2003–2005. Tarve palveluohjauksen kehittämiseksi syntyi erityisesti kolmen vuoden kotouttamisajan päättymisen jälkeen niiden asiakkaiden kohdalla, joiden oli vaikeaa siirtyä ulkomaalais-toimiston tarjoamasta erityispalvelusta alueelliseen sosiaalityön asiakkaaksi. Maahanmuuttajasosiaalityössä kehitettiin pitkäkestoista palveluohjauksellista työparityöskentelyä sosiaalityöntekijän ja palveluohjaajan välillä maahanmuuttajaperheiden tueksi. Palveluohjaus kohdistui tässä erityisen vaikeassa asemassa tai syrjäytymisvaarassa olevien maahanmuuttajaperheiden tukemiseen. (Sosiaaliportti 2010.)

Useissa Euroopan Sosiaalirahaston rahoittamissa hankkeissa kehitetään rahoituskaudella 2008–2013 maahanmuuttajien neuvonta- ja ohjauspalveluja. Tällaisia hankkeita ovat mm. Maahanmuuttajien palveluohjaus PALO-hanke Turussa, NEO-seutu -hanke pääkaupunkiseudulla ja tämän tutkimuksen toimeksiantaja Pointti-hanke Etelä-Savossa. Sisäasiainministeriön koordinoimaan ALPO eli Alkuvaiheen polku Suomessa–tukirakennehankkeeseen kuuluu 30 maakunnallista ja alueellista hanketta eri puolilta Suomea, mukaan luettuna edellä mainitut hankkeet. Maahanmuuttajien palveluohjauksen kehittäminen on noussut monissa em. hankkeissa tärkeäksi kehittämis-kohteeksi. On siis odotettavissa, että maahanmuuttajien palveluohjaamista tullaan mallintamaan ja levittämään seuraavien vuosien aikana yhtenä palveluohjauksen muotona. (Sisäasiainministeriö 2010.)

Maahanmuuttajien palveluohjaus on Suomessa ottamassa vasta ensi askeleitaan. Esimerkkinä Yhdysvalloissa toteutettavasta maahanmuuttajien palveluohjauksesta on Hulewatin (1996) artikkelissa *Resettlement: A Cultural and Psychological Crisis* kuvaama palveluohjaus. Hulewat kuvaa maahanmuuttajan asettautumista uuteen maahan sekä kulttuuriseksi että psyykkiseksi kriisiksi, jolla on maahanmuuttajan lähtömaasta huolimatta pitkävaikutteiset seuraukset yksilön elämään. Kaikkien maahanmuuttajien on käytävä läpi oman henkilökohtaisen historiansa ja uuden elämän ja kulttuurin rakentamisen vaiheet ja niiden yhteensovittaminen. Hulewatin mukaan Yhdysvalloissa palveluohjauksen avulla tuetaan maahan muuttavia perheitä asumiseen, palveluihin ja uuteen maahan liittyvän byrokratian lieventämisessä ja stressin vähentämisessä. (Hulewat 1996, 129–130.)

Hulewatin (1996) mukaan maahanmuuttajan asettuminen uuteen maahan on aina kriisitilanne. Tämän tiedostaminen auttaa viranomaista ymmärtämään, millaista tukea maahanmuuttaja voi tarvita kotoutumisensa tukemiseksi. Hulewat tutki Yhdysvaltoihin muuttaneita entisen Neuvostoliiton juutalaisia, jotka saivat kotoutumista tukevaa palveluohjausta heti muuton alkuvaiheessa. Hän kuvaa ei-pakolaistaustaisten maahanmuuttajien sopeutumista neljän eri sopeutumismallin mukaan. Suurin osa muuttajista kuuluu ryhmään ”auta minut alkuun”. Heillä on halua ja kykyä edetä uudessa yhteiskunnassa mahdollisimman nopeasti: saada työtä, hallita omaa elämäänsä vieraasta yhteiskunnasta huolimatta, oppia kieli, olla riippumattomia, tutustua vallitsevaan kulttuuriin ja saada työkokemusta. Siitä huolimatta he tarvitsevat tukea päästäkseen alkuun ja kohdatessaan erilaisia vastoinkäymisiä. Toiseksi suurin ryhmä on ”pidä

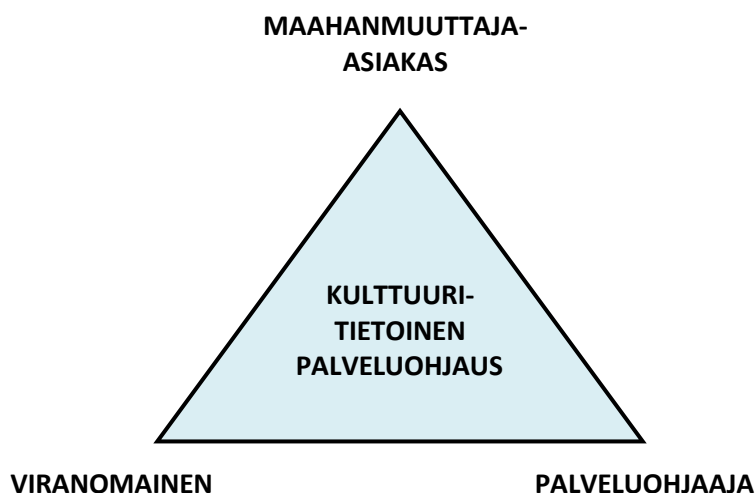
minusta huolta” -ryhmä. Maahanmuutto aiheuttaa heissä regressoitumista ja heillä on suurempia ongelmia sietää kulttuurisia vaihteluja oman ja uuden kulttuurin välillä. Työntekijän tulee olla kärsivällinen ja tukea asiakkaan omia voimavaroja. Kolmas ja pienin ryhmä on ”sinun täytyy toimia minun vaatimallani tavalla”, joka usein vie suurimman osan työntekijän työajasta ja pyrkii manipuloimaan kaikkia kohtaamiaan viranomaisia saadakseen haluamansa. Työntekijä ei voi lähteä mukaan asiakkaan vaatimuksiin ja usein vihamieliseen käytökseen, vaan esittää uuden yhteiskunnan asettamat rajat ja mahdollisuudet, joista asiakas joutuu itse tekemään vastuulliset valinnat. Neljäntenä ryhmänä ovat asiakkaat, joilla on sairauden, avioliiton, perheen tai depression aiheuttamia vaativampia ongelmia, jotka vaativat muiden asiantuntijoiden apua. (Hulewat 1996, 129–135.)

3.3 Kulttuuritietoinen palveluohjaus Pointti – Maahanmuuttajat työvoimaksi Etelä-Savossa -hankkeessa

Euroopan Sosiaalirahaston rahoittama Pointti–Maahanmuuttajat työvoimaksi Etelä-Savossa -hanke on yksi Sisäasiainministeriön ALPO-tukirakennehankkeen verkostoon kuuluvista hankkeista. Pointissa kehitetään maahanmuuttajien neuvonta- ja ohjauspalveluja, ammatillista koulutusta sekä työllistymisen palveluja. Kehitettävät palvelut tukevat maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä. Kaikissa kehittämiskohteissa asiakastyön yhdeksi keskeiseksi työmenetelmäksi on muotoutunut palveluohjaus.

Mikkelissä ja Savonlinnassa toimivat Pointin resurssilla palveluohjaajat matalan kynnyksen neuvonta- ja ohjauspisteissä, ammatillisessa koulutuksessa ja työhallinnossa. Pointin työntekijöiden eri konteksteissa antamassa kulttuuritietoisessa palveluohjauksessa on paljon yhteisiä toimintatapoja, mutta myös toimintaympäristön mukanaan tuomia erityispiirteitä. Sovellamme edellä kuvattuja palveluohjauksen periaatteita monikulttuurisiin asiakkaisiin.

Pointti-hankkeessa maahanmuuttajien palveluohjaajan ammatillisena taustana on kasvatus-, opetus- tai sosiaaliala. Palveluohjaajan osaamisen ja työn oikeutuksen perustana on Pointti-hankkeessa kehitetty kulttuuritietoinen palveluohjaus, jota esittää kuva 5.



KUVA 5. Kulttuuritietoinen palveluohjaus (Vrt. Suominen & Tuominen 2007, 14; Pointti-projekti 2010).

Kulttuuritietoisessa palveluohjauksessa toteutuu moniasiantuntijuus. Siinä tunnustetaan maahanmuuttaja-asiakkaan asiantuntijuus oman elämäntilanteensa parhaana asiantuntijana, palveluntuottajan asiantuntijuus yksittäisessä palvelussa, sekä palveluohjaajan kulttuuritietoinen asiantuntijuus yhteisen ymmärryksen ja luottamuksen luomisessa ja palvelujen kokonaisvaltaisessa, asiakaslähtöisessä koordinoinnissa. Kulttuuritietoisesta palveluohjaajan työssä on mukana kokemusasiantuntijuutta silloin, kun palveluohjaajalla on itsellään maahanmuuttajatausta.

Maahanmuuttajille annettavan kulttuuritietoisesta palveluohjauksen tavoitteena on huomioida maahanmuuttajan kielen ja kulttuuritaustan vaikutus palveluohjauksen tarpeessa ja ohjauksessa; koota tarvittavia ja tarjolla olevia palveluja asiakaslähtöisesti ja kokonaisvaltaisesti maahanmuuttajan kotoutumisen tueksi; tukea maahanmuuttajan omatoimisuutta ja ennalta ehkäistä maahanmuuttajan ongelmien kasaantumista ja väliinputoamista. (Pointti-hanke 2010.)

Kulttuuritietoinen palveluohjaus perustuu aina luottamukselliseen asiakastyöhön. Palveluohjaaja selvittää asiakkaan palvelutarpeen kulttuuritietoisella työotteella ja avaa asiakkaalle eri palvelujen merkitystä kokonaisvaltaisesti. Palveluohjaaja kertoo läpinäkyvästi maahanmuuttajalle ohjauksen raamit. Palveluohjaaja tuntee palvelujärjestelmän, ja hänellä on tarvittavat yhteydet asiakkaan palvelutarpeen mukaan.

Maahanmuuttaja-asiakas pystyy toimimaan ohjattuna ja tuettuna palvelujärjestelmässä. Palveluohjaaja tukee suunnitelman tekemistä, pitää yhteyttä asiakkaaseen ja palveluntuottajiin, koordinoi tarvittaessa palveluja ja seuraa niiden toteutumista. Tarvittaessa palveluohjaaja puolustaa asiakkaan oikeuksia ja osoittaa palveluiden puutteita (esim. asioimistulkkauksen puuttuminen viranomaiskohtaamisessa). Vaikeissa elämäntilanteissa palveluohjaaja toimii intensiivisellä työotteella, jossa korostuu luottamus ja samalla palveluohjauksen rajojen määrittäminen. (Vrt. Suominen & Tuominen 2007.)

Maahanmuuttajien yhteiskuntaan liittyvien tietojen, taitojen ja osallisuuden sekä henkilökohtaisen ohjauksen tarpeita tuetaan yleensä kolmannen sektorin tai hankkeiden kautta tehtävän työn avulla. Viranomaisten palvelujärjestelmässä ja käytännöissä ei ole olemassa kulttuuritietoista palveluohjausta. Mahdollisen palveluohjauksen nähdään olevan tiukasti sidottuna sektorikohtaiseen ammatilliseen osaamiseen. Kulttuuritietoinen palveluohjaajan osaaminen muodostuu toisenlaisesta osaamisesta, jolloin maahanmuuttajan elämäntilanteen kokonaisvaltainen hahmottaminen, kulttuurinen kohtaaminen, sekä kielen ja kulttuurisen taustan ymmärtäminen ovat keskiössä. Kulttuuritietoinen palveluohjaus toteutuu useimmiten ilman viranomaisen aktiivista toimintaa asiassa, joskus ilman edes tietoisuutta siitä, että asioimistilanteessa voi olla taustalla palveluohjausta. Kulttuuritietoisesta palveluohjauksen haasteina ovat siten Pointti-hankkeen kokemusten mukaan mm. seuraavat asiat:

- Viranomaisten tietoisuuden lisääminen kulttuuritietoisesta palveluohjauksen tarpeesta ja merkityksestä maahanmuuttajan ja viranomaisen välisissä kohtaamisissa
- Palveluohjaajien asema tulisi tunnustaa viranomaisten ja maahanmuuttajien välisissä kohtaamisissa
- Palveluohjauksen parempi verkostoituminen julkisen sektorin kanssa
- Lyhytkestoisesta projektirahoituksella toteutettavasta palveluohjauksesta on siirryttävä julkishallinnon resursoimaan pitkäjänteiseen asiakaslähtöiseen kulttuuritietoiseen palveluohjauksen sisällölliseen ja laadulliseen kehittämiseen

4 TUTKIMUKSIA JA SELVITYKSIÄ MAAHANMUUTTAJISTA PALVELUJÄRJESTELMÄN ASIAKKAANA

Suomalaisella palvelujärjestelmällä on tärkeä tehtävä maahanmuuttajien kotoutumisen tukemisessa. Tässä luvussa kokoan aikaisempien tutkimuksien tuloksista niitä tekijöitä, joiden on todettu vaikuttavan maahanmuuttaja-asiakkaan ja palvelujärjestelmää edustavan viranomaisen välisissä kohtaamisissa.

4.1 Palvelujärjestelmän rooli maahanmuuttajien työllistymisen tukemisessa

Maahanmuuttajien työllistymisen tukeminen on hyvinvointipalvelujen tärkeä tehtävä, koska työllistyminen edistää maahanmuuttajien kotoutumista ja samalla yhteiskunnan kotoutumista maahanmuuttajiin (Mustonen 2007, 75; Mammon 2010, 104–105). Työnsaannin lisäksi tärkeää on myös maahanmuuttajien työssä menestyminen ja uralla eteneminen (Pitkänen 2006, 92, 94).

Maahanmuuttajien työllistymistä ja tuloloukkuja koskeva selvityshanke toteutettiin vuonna 2008 Pentti Arajärven johdolla. Hankkeessa selvitettiin maahanmuuttajien työllistymiseen liittyviä esteitä ja kannustinloukkuja, sekä tehtiin kehittämis ehdotuksia maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi. Esitykset koskevat mm. kotouttamisen kehittämistä, ja ne ovat vaikuttaneet uuden kotoutumislain toimenpide-esityksiin. Selvityksessä jaettiin maahanmuuttajille tarjottavat palvelut kahteen osaan: yleisiin palveluihin, jotka kohdistuvat kaikkiin maassa asuviin henkilöihin, sekä maahanmuuttajiin erityisesti kohdistuviin palveluihin. (Arajärvi 2009, 1–5.)

Arajärvi liittää yhteen holistisen ihmiskäsityksen mukaisesti kokonaisvaltaisen kotoutumisen merkityksen työllistymisen edellytyksenä. Maahanmuuttajien työllistymisen esteet Arajärvi jakaa neljään luokkaan (taulukko 4). Nämä ovat yleiset, maahanmuuttaja-asemasta johtuvat, työnantajasta, työolosuhteista tai työyhteisöstä johtuvat ja palveluista johtuvat esteet. Näihin esteisiin vaikuttavat taloudelliset, yhteiskunnalliset, kielelliset, koulutukselliset ja asenteelliset tekijät. Palveluista johtuvia työllistymisen esteitä ovat Arajärven mukaan viranomaisten puutteelliset voimavarat, vastuunjaon

epäselvyys, kieltenopetuspalvelujen hajanaisuus ja viranomaisten puutteelliset tiedot ja asenteet. (Mts. 81.)

TAULUKKO 4. Maahanmuuttajien työllistymisen esteet (Arajärvi 2009, 81).

MAAHAN- MUUTTAJAN TYÖLLISTY- MISEN ESTEET	TALOUEL- LISET TEKIJÄT	YHTEIS- KUNNALLISET TEKIJÄT	KIELELLI- SET TEKIJÄT	KOULU- TUKSELLI- SET TEKIJÄT	ASEN- TEELLISET TEKIJÄT
YLEISET	työllisyystilanne (aloittain ja alueittain)	kannustin- ja byrokratialoukut			
MAAHAN- MUUTTAJA- ASEMASTA JOHTUVAT	työttömyyden pitkä- aikaisuus	moniperusteiset ongelmat, tie- don puute suo- malaisesta kult- tuurista, naisen asema	suomen ja ruotsin kielen taito	puutteellinen peruskoulutus puuttuva tai puutteellinen ammattillinen pätevyys	
TYÖN- ANTAJISTA, TYÖOLO- SUHTEISTA TAI TYÖ- YHTEISÖSTÄ JOHTUVAT	työhön pereh- dyttämisen kustannukset		ylimitoitettu kielitaito- vaatimus, epäily riittä- västä kieli- taidosta	epäily osaa- misen riittä- vyydestä	asenteet (omat tai luulo ja pelko työtovereiden tai asiakkai- den asenteis- ta)
PALVELUISTA JOHTUVAT	viranomaisten puutteelliset voimavarat	vastuunjaon epäselvyys	kielenopetus- palvelujen hajanaisuus	viranomaisten puutteelliset tiedot	viranomaisten asenteet ja tiedon puut- teet

Arajärven koostamasta taulukosta käy ilmi, miten maahanmuuttajien työllistymisen esteet ovat monisyiset ja ulottuvat erilaisille elämän osa-alueille sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta katsottuna. Selvityksessä korostetaan monessa yhteydessä eri viranomaisten roolin merkitystä maahanmuuttajien työllistymisprosessin ja sitä kautta myös kotoutumisen edistämisessä. Työvoimaviranomaisten lisäksi tärkeitä toimijoita kotoutumisen eri vaiheissa ovat terveydenhuollon, opetustoimen, sosiaalihuollon,

asuntotoimen ja Kansaneläkelaitoksen viranomaiset, joilla tulee olla riittävät resurssit ja koulutusta toiminnan kehittämiseen. Arajärvi esittää, että maahanmuuttajien neuvonta- ja ohjausvelvollisuus tulisi olla kaikilla viranomaisilla erityisesti erilaisissa nivelvaiheissa asiakkaan siirtyessä koulutuksesta, kuntoutuksesta tai muista toimenpiteistä toiseen. Koska maahanmuuttajien neuvonnan ja ohjauksen tarve on suurempaa kuin kantaväestön, tämä tulee huomioida kaikkien viranomaisten resursoinnissa. Palveluissa tulee pyrkiä siihen, että maahanmuuttaja-asiakkaat voivat käyttää mahdollisuuksien mukaan normaalipalveluita ja että he saavat tarvitessaan ohjausta ja neuvontaa palvelutilanteissa. (Mts. 87–89.)

4.2 Asiakastyön haasteita

Osaavatko maahanmuuttajat olla asiakkaita? Osataanko peruspalveluissa palvella myös maahanmuuttajaa? Hammar-Suutarin mukaan suomalainen palvelujärjestelmä on rakennettu kuvitteellista keskivertoasiakasta varten, joka pystyy asioimaan palvelujärjestelmässä oma-aloitteisesti. Hyvää tuottava ja tarkoittava järjestelmä voi rajata samalla ulkopuolelle ne asiakkaat, jotka eivät pysty asioimaan siinä järjestelmän vaatimalla tavalla. (Hammar-Suutari 2009, 213–215.)

Pointti-hankkeessa saatujen kokemusten mukaan maahanmuuttajien asioinnin sujuvuuteen tai solmukohtiin suomalaisessa palvelujärjestelmässä vaikuttavat monet eri tekijät. Osa solmuista löytyy palvelujärjestelmän rakenteista, osa viranomaisten valmiuksista kohdata maahanmuuttaja-asiakkaita ja osa maahanmuuttajien omista valmiuksista toimia suomalaisessa palvelujärjestelmässä. Solmut kietoutuvat toisiinsa siten, että niitä on vaikea erottaa toisistaan. Peltola ja Metso (2008) ovat luetelleet maahanmuuttajiin liittyviksi asiakastyön yleisiksi haasteiksi yhdenvertaisuuden toteutumisen, asenteiden merkityksen, suomen kielen taidon, kirjallisen asioinnin ongelmat, asioimistulkkien käyttämisen, kulttuurierot, sosiaalisen näkökulman puuttumisen, vieraan palvelujärjestelmän, asiointitaitoja koskevat odotukset, asioinnin ongelmat ja työtapojen muokkaamisen (Peltola & Metso 2008, 33–61).

Olen koonnut tähän lukuun joitain maahanmuuttajien asiointia palvelujärjestelmässä kuvaavia tutkimustuloksia. Suomalaisessa kontekstissa käytän päälähteinä Ulla Peltolan ja Laura Metson Kuntoutussäätiölle tekemää tutkimusta Maahanmuuttajien kuntoutumisen ja työllistymisen tukeminen Helsingissä (2008), Päivi Mustosen sosiaali-

työn pro gradua Pompottelua ja osallisuuden kaipuuta – Maahanmuuttajien kokemuksia asiakaslähtöisyydestä ja sen toteutumisessa sosiaalityössä ja muissa julkisissa hyvinvointipalveluissa (2007), sekä Sari Hammar-Suutarin väitöskirjaa Asiakkaana erilaisuus – Kulttuurien välisen viranomaistoiminnan etnografia (2009). Kaikissa kolmessa tutkimuksessa on haastateltu joko maahanmuuttajia työssään kohtaavia viranomaisia tai maahanmuuttajia. Edellä mainittuja tutkimuksia täydentävät myös muut teemoihin liittyvät tutkimukset. Lähtökohtia maahanmuuttajan ja viranomaisen väliseen kohtaamiseen antaa amerikkalaisen Milton J. Bennetin (1993) malli kulttuurien välisen herkkyyden kasvusta ja oppimisesta.

4.2.1 Kielitaidon ja ymmärtämisen haasteet

Asiakkaana olevan maahanmuuttajan heikko suomen kielen taito nousee useimmiten ensimmäiseksi haasteeksi viranomaiskohtamisissa (mm. Pitkänen 2006, 83–84; Peltola & Metso 2008, 38–40; Mustonen 2007, 74). Hyvän palvelun perusedellytys on asioiden ymmärtäminen kielen tasolla (Kupari 2007, 99).

Suomalaisessa asioimiskulttuurissa on sekä kirjallista asiointia että kasvokkaista kohtaamista. Kirjallisessa asioinnissa erilaisten lomakkeiden ja hakemusten täyttäminen sekä päätösten ymmärtäminen ovat tärkeitä palvelujen saamisen ja sujuvuuden kannalta. Heikolla kielitaidolla kirjallinen asiointi on vaikeaa ja käsitteet ovat vieraita, joten asiointi ei suju oletetulla ja järjestelmän vaatimalla tavalla. (Peltola & Metso 2008, 38–39.) Viranomaiskieli tuo ymmärtämiseen lisää haasteita maahanmuuttajalle, joka saattaa ilmetä kokemusten mukaan esimerkiksi pelkona kotiin tulevia kirjeitä kohtaan, jolloin ne jätetään avaamatta (Mustonen 2008, 50).

Heikko kielitaito liittyy useimmiten muuton alkuvaiheeseen, jolloin se yhdistyy myös järjestelmän vierauteen. Myös Suomessa jo pidempään asuneilla on ongelmia erityisesti muutostilanteissa, jolloin aiemmin opitut toimintamallit eivät enää toimi ja asiakkaan täytyisi osata täyttää esimerkiksi uudenlainen lomake tai lukea uusi päätös ja toimia sen mukaan. Kirjallinen asiointi saattaa kuormittaa viranomaisia huomattavasti silloin, kun asiakkaat tulevat asioimaan vaillinaisesti täytettyjen lomakkeiden, puuttuvien liitteiden ja saatujen päätösten kanssa uudelleen ja uudelleen. (Peltola & Metso 2008, 39.)

Kasvokkaisessa kohtaamisessa viranomaisen ja maahanmuuttaja-asiakkaan välillä yhteisen kielen puuttuminen hidastaa asiointia, turhauttaa molempia osapuolia, saa aikaan väärinymmärryksiä ja voi johtaa sairaanhoidossa jopa hoitovirheisiin (Mustonen 2007, 48–49). Asiointi voi myös päättyä jo ajanvaraustilanteeseen, jolloin maahanmuuttaja ei osaa esittää asiaansa eikä siten pääse kynnystä pidemmälle (Peltola & Metso 2008, 40–41). Kieliongelmien havaitsemisen jälkeen palvelujärjestelmän tulee ottaa seuraava askel eli pohtia, miten ongelmia voidaan lievittää ja samalla parantaa asiakkaan asemaa ja oikeuksia. Ymmärtämisen varmistamiseksi asioimistulkkausta tulisi järjestää myös silloin, kun laki ei sitä välttämättä edellytä. Työntekijän on myös syytä tiedostaa kielen valta asiakassuhteessa. (Mustonen 2007, 74.)

Ymmärtäminen on asioimistilanteen onnistumisen kannalta keskeinen tekijä. Kielellisen ymmärtämisen mittarina viranomaisilla on se, saadaanko kulloinenkin asia hoidettua asiakkaan kanssa. Kun asiointi sujuu jotenkin, ei tulkin käyttämistä pidetä enää tarpeellisena. Maahanmuuttaja-asiakkaiden näkökulmasta suurimmat ongelmat liittyvät kuitenkin asioiden ymmärtämiseen. Tulkkeja ei käytetä tarpeeksi, sillä näennäisesti hyvä kielitaitokaan ei aina riitä viranomaisasioissa. Asiakkaat kokevat, että heille annetaan vain osa tarvittavasta tiedosta ja että heitä ei ohjata seuraavan palvelun piiriin (vrt. Arajärvi 2009, 87–88). Virkailijoiden ei koeta olevan aina kiinnostuneita maahanmuuttaja-asiakkaiden asioista, joka näyttäytyy kuuntelemattomuutena ja turhana pompotteluna viranomaisten luona. Kohtaamisissa näkyy monenlainen turhautuminen sekä viranomaisten että maahanmuuttaja-asiakkaiden puolella. (Hammar-Suutari 2009, 223–224.)

Kaikilla työntekijöillä ei ole osaamista tulkin kanssa työskentelyyn tai he voivat epäillä tulkin välityksellä tapahtuvan asioinnin onnistumista. Usein tulkkeja ei tilata säästösistä, jolloin säästöt ovat vain näennäisiä, koska asiakkaan ongelmat voivat vaikeutua ja aiheuttaa jatkossa entistä suurempia menoja yhteiskunnalle. Myös asiakkaan puolison, sukulaisten, ystävien ja lasten käyttäminen tulkkina on todellinen ongelma. Puolison toimiminen tulkkina saattaa estää asiakkaan asioiden todellisen tilanteen näkymistä, sekä estää itsenäisen asioinnin oppimista. Lasten tulkkina käyttäminen on kiellettyä ja eettisesti väärin, mutta silti käytännössä lapset joutuvat joskus tulkin asemaan. (Peltola & Metso 2008, 40–41.)

4.2.2 Vuorovaikutuksen haasteet

Maahanmuuttaja-asiakkaan ja viranomaisen välisessä kohtaamisessa on myös muita vuorovaikutukseen vaikuttavia tekijöitä kuin kieli ja ymmärtäminen, jotka vaikuttavat kahdensuuntaisesti molempiin osapuoliin. Rätty (2002, 66–69) nostaa esiin viestien tulkinnan, oheisviestinnän, puherytmin, ihmisten välisen välimatkan, koskettamisen, suoran viestinnän, kohteliaisuuskäsityksen jne. merkitykset kohtaamisessa. Toisen ihmisen maailmankuvan hahmottaminen ei ole helppoa, vaikka se on avainasemassa siihen, miten ihminen vastaanottaa viestin ja tulkitsee sen merkityksen.

Hammar-Suutari (2009) kuvaa väitöskirjassaan viranomaisen ja monikulttuurisen asiakkaan välillä olevia vuorovaikutuksen haasteita. Vuorovaikutuksessa kahden ihmisen välillä vaikuttavat mm. ennakkoasenteet ja ihmisten kategorisoiminen, jotka ohjaavat usein tiedostamatta toimintaamme joko positiivisesti, neutraalisti tai negatiivisesti. Vuorovaikutukseen vaikuttaa myös aikaisemmat kokemukset kulttuurien välisissä kohtaamisissa, jotka voivat olla onnistuneita tai epäonnistuneita. Aikaisempien kohtaamisten määrä ja luonne määrittelevät omalta osaltaan seuraavia kohtaamisia. Kulttuurien välisissä asiakaspalvelutilanteissa voi olla mukana epävarmuutta, pelkoa ja uusia tilanteita molemmille osapuolille. Kielellisen viestinnän rinnalle nousee vahvasti nonverbaali viestintä ja sen lukutaito molemmiin puolin. Hyvän vuorovaikutuksen luomisessa auttavat myös oman taustan tunteminen ja tiedostaminen sekä tahtotila asiakaspalvelutilanteen onnistumiseksi ja hyvä henkilökemia. Riittävän ajankäytön mahdollisuus ja muut resurssit, virkailijan ammattitaito, oman työn hallinta sekä yhteiskuntatuntemus edesauttavat hyvää vuorovaikutusta. (Hammar-Suutari 2009, 116–119.)

4.2.3 Vieras palvelujärjestelmä ja sen hajanaisuus

Mustosen (2007) tutkimuksen mukaan maahanmuuttajat kokevat, että suomalainen palvelujärjestelmä on järjestetty suomalaisen kannalta toimivaksi, mutta maahanmuuttajan kannalta se osoittautuu vaikeaselkoiseksi. Suomalaiset viranomaiset odottavat maahanmuuttajan toimivan suomalaisen palvelujärjestelmän mukaisesti, mutta kukaan ei tarjoa heille tietoa siitä, miten järjestelmässä toimitaan ja mistä löytyy tarvittavaa tietoa tai palvelua. Palvelujärjestelmä koetaan monimutkaiseksi ja pirstaleiseksi, jossa eri toimijat tekevät omia asioitaan eivätkä tee yhteistyötä keskenään. Asiakaslähtöi-

syys ei siten toimi palveluissa maahanmuuttajan kohdalla. (Mustonen 2007, 67–68, 76.)

Peltolan ja Metson (2008) haastattelemat viranomaiset näkevät myös, että monet maahanmuuttaja-asiakkaat eivät osaa toimia palveluissa niin kuin asiakkaan odotetaan toimivan. Tämä pätee sekä uusien muuttajien että Suomessa jo kauemmin asuneiden maahanmuuttajien kohdalla. Vaikka uusille maahanmuuttajille kerrotaan palvelujärjestelmässä toimimisesta ja opetetaan käyttämään eri palveluja, niin vasta omakohtaisen asioinnin jälkeen järjestelmä alkaa tulla tutuksi. Joidenkin muuttajien kohdalla odotukset ja vaatimukset omatoimisuudesta ovat epärealistisia. (Peltola & Metso 2008, 55–56.)

Virkakoneisto on erikoistunut ja se näkyy mm. siinä, että asiakas ymmärretään aina kerrallaan yhden palvelun asiakkaaksi; selkäsairaaksi, työttömäksi tai päivähoidon asiakkaaksi, muttei kaikkia näitä samaan aikaan ja yhdessä. Yksilön ja perheen kokonaistilanne jää huomioimatta eri palveluissa ja virkakoneisto viipaloi ihmisen elämäntilanteen viranomaisten työnjaon mukaan. Ratkaisuna palvelujärjestelmän hajanaisuuteen ovat olleet erilaiset maahanmuuttajien omien yhdistysten tarjoamat neuvontapalvelut, joissa on osattu toimia aidosti asiakaslähtöisesti. (Kupari 2007, 101–102.)

Asioinnin ongelmia aiheuttavat maahanmuuttajien puutteelliset asiointitaidot, jolloin saatetaan asioida ”väärässä paikassa, väärään aikaan ja väärällä tavalla” (Peltola & Metso 2008, 56–57). Viranomaisen roolin ja tehtävien sekä asioiden ja palvelujen välisten yhteyksien ymmärtäminen ovat tärkeitä asioita asioinnin kannalta. Erilaiset väärinymmärrykset, epätietoisuus omista oikeuksista ja velvollisuuksista sekä etuukista ja palveluista heijastuvat myös asiakkaan toimintaan tai toimimattomuuteen. Näiden seurauksena asiakkaan ongelmat voivat kasaantua ja vaikeuttaa sekä maahanmuuttajan elämää että viranomaisen toimintaa. (Mts. 56–57.)

Maahanmuuttajien palvelut voitaisiin järjestää yhden luukun periaatteen mukaisesti, jolloin uuden maahanmuuttajan voisi tavata jo ensimmäisellä kerralla moniammatillinen tiimi. Tapaamisessa olisi riittävästi aikaa ja mahdollisesti läsnä maahanmuuttajataustainen työntekijä tai tulkki. Tämä mahdollistaisi myös asiakkaalle tiedon kaikista saatavilla olevista palveluista. (Mustonen 2007, 76.) Tämän kaltaista toimintaa on kehitetty esimerkiksi Kelan ja Verohallinnon yhteistyönä pääkaupunkiseudulla, jossa

on perustettu In To Finland – palvelupiste Suomeen tuleville ja Suomesta lähteville työntekijöille (In To Finland 2010). Helsingin kaupungin suhtautumista maahanmuuttajiin ja heidän kotoutumisensa tukemiseen kuvaa se, miten kaupunki järjestää kotoutumista tukevaa opastus- ja neuvontatyötä kahdeksalla kielellä osana kaupungin yhteispalvelua. Helsingin kaupungin opastus- ja neuvontatyö aloitti sosiaaliviraston alaisena toimintana, siirtyi sitten osaksi kaupungin henkilöstökeskuksen maahanmuutto-osaston toimintaa ja nyt vuoden 2011 alusta se toimii osana keskushallinnon hallinto-keskuksen viestintää. (Lampelto 2010, 253–255.)

4.2.4 Kulttuurierot

Asiakastyön haasteeksi nousee usein kielitaidon lisäksi kulttuurierot. Kulttuurierojen vaikutus tunnistetaan yleensä asiakkaan ominaisuutena, jolloin suomalainen kulttuuri on normi johon muita kulttuureja verrataan. (Peltola & Metso 2008, 49–50.)

Kulttuurierot vaikuttavat asiointitilanteessa mm. kommunikointiin, luottamukseen ja asiakkaan avoimuuteen. Suhtautuminen kulttuurien tuntemiseen ja niiden vaikutukseen asiakassuhteessa vaihtelevat suuresti. Osa viranomaisista pitää tärkeänä tuntea asiakkaiden kulttuuriin liittyviä perusasioita, jolloin palveluissa osataan huomioida asiakkaan näkökulmat asioinnissa. Osa viranomaisista taas kokee, että viranomaisen ei tarvitse, eikä ole edes mahdollista tuntea kaikkia eri kulttuureja. Tärkeintä on osoittaa arvostavansa asiakasta ja kunnioittavansa hänen kulttuuriaan. Tällöin asiakas on paras asiantuntija ja tietolähde kulttuuriin liittyvissä kysymyksissä. (Peltola & Metso 2008, 49–51.)

Asiakastyössä on tärkeää tunnistaa, että kaikkea asiakkaan toimintaa ei voida selittää kulttuurieroilla. Asiakkaan elämäntilanteella ja persoonallisuuden piirteillä on samalla tavalla vaikutusta senhetkiseen käyttäytymiseen. Esimerkiksi tilanteen konteksti ja vieraus, luottamuksen puuttuminen, epäluulot, aikaisemmat kokemukset viranomaisista, kulttuurinen sopeutuminen, läheisten ihmisten ja tuen puute jne. saavat ihmisen käyttäytymään ”epänormaalisti”. Ihmisten reagoiminen itselleen vaikeaan elämäntilanteeseen on yksilöllistä ja se saattaa olla sivulliselle yllätyksellistä. Maahanmuuttaja-asiakkaat voivat vaikuttaa sulkeutuneilta, ärtyneiltä, passiivisilta, vihaisilta, ylipositiivisilta jne. ja kohdistaa reaktionsa läsnä olevaan viranomaiseen. On myös syytä

muistaa, että me suomalaisina tulkitsemme asiakkaan käytöstä aina oman kulttuurimme kautta. (Räty 2002, 213–214.)

Kulttuuritietoisten työkäytäntöjen kehittämällä pyritään tunnistamaan sekä ne kulttuuriset tekijät, jotka tulee ottaa huomioon kohtaamisessa, että ne tekijät, jotka eivät johdu kohdattavan ihmisen kulttuurista (Hammar-Suutari 2011). Viranomaistyössä tulisi kehittää kulttuurien välisen työn valmiuksia, jotta yhdenvertainen asiakaspalvelu voisi toteutua. Tämän oppiminen on luonteeltaan samanlaista kuin ammatillisen osaamisen kasvu; se jatkuu prosessina läpi koko työuran. (Hammar-Suutari 2009, 220.)

Milton J. Bennett (1993) on luonut mallin ”A developmental model of intercultural sensitivity”, jossa kuvataan kulttuurien välisen herkkyyden kasvamista ja siihen oppimista. Bennettin mallin kautta voidaan kuvata sekä uuteen kulttuuriin saapuvan maahanmuuttajan, että maahanmuuttaja-asiakkaan kohtaavan viranomaisen kulttuurisen kehittymisen haasteita. Bennettin mallissa on kuusi vaihetta, jotka esitän seuraavassa taulukossa 5.

TAULUKKO 5. Kulttuurien välisen herkkyyden kasvaminen ja siihen oppiminen (Bennett 1993).

KULTTUURISEN AJATTELUN MUUTOKSET VAIHEET	LÄHTÖKOHTAINEN AJATTELUTAPA	YKSILÖN KEHITTÄMISTEHTÄVÄ	VAIHETTA EDISTÄVIÄ MONIKULTTUURISIA TAITOJA
1. Erilaisuuden kielittäminen	”Niin kauan kuin puhumme samaa kieltä, ei ole ongelmaa” ”Minä en koskaan koe kulttuurisokkia”	Tunnista ja myönnä, että kulttuurien välillä on eroja	Kyky myöntää toiseen kulttuuriin liittyvää tietoa Kyky tunnistaa erilaisuutta Luottamus, ystävällisyys, yhteistyö
2. Puolustautuminen erilaisuutta kohtaan	”Kun käy muissa maissa, ymmärtää kuinka paljon paremmin asiat ovat meillä” ”Nuo ihmiset ovat niin hienostuneita, toisin kuin teennäiset ihmiset meillä kotona”	Lievennä vastakkainasettelua korostamalla yhteistä ihmisyyttä	Oman kontrollin ylläpitäminen Omien pelkojen kanssa toimeen tuleminen Suvaitsevaisuus Kärsivällisyys

3. Erilaisuuden minimalisointi	"Totta kai tavoissa on eroja, mutta kun heitä oppii tuntemaan, he ovat hyvin samanlaisia kuin me"	Kehitä omaa kulttuurista tietouttasi	Yleinen kulttuurinen tieto Avarakatseisuus Oman kulttuurin tiedostaminen Kyky kuunnella Kyky havaita toisia Kyky ylläpitää vuorovaikutusta
4. Erilaisuuden hyväksyminen	"Mitä enemmän eroa kulttuurien välillä, sitä parempi: saa aikaan enemmän luovia ajatuksia" "Haluan oppia lisää X-kulttuurista, että voin olla tehokkaampi kohdatessani X-kulttuurin edustajan"	Tarkista arviotasi kulttuurien välisistä eroista	Tietous ja tieto eri kulttuureista Tiedollinen joustavuus Kontekstuaalinen tietous Kunnioitus toisten arvoja ja uskomuksia kohtaan Moniselitteisyyden sietäminen
5. Sopeutuminen erilaisuuteen	"Tämän kiistan ratkaisemiseksi minun täytyy muuttaa lähestymistäni siihen" "Tiedän, että he yrittävät kovasti sopeutua minun tyyliini, joten on reilua mennä puoleen väliin vastaan"	Kehitä itsellesi toimintatapa, jonka avulla voit muuntaa osaamistasi	Empatia Riskinottokyky Ongelmanratkaisutaidot Vuorovaikutustaidot Joustavuus
6. Integraatio	"Olen kotonani missä tahansa tilanteessa, jos osaan katsoa sitä erilaisista kulttuurisista lähtökohdista käsin" "Nautin siitä että voin osallistua täysillä molempiin kulttuureihini"	Tee tietoinen päätös monikulttuurisesta identiteetistä	Kulttuuritietoinen huumorintaju Kyky luokitella asioita uudella tavalla Oman roolin joustavuus Oman identiteetin joustavuus

Bennetin mukaan kulttuurisen ajattelun muutos tekee mahdolliseksi sen, että yksilö kehittyy kulttuurien välillä herkemmäksi ja alkaa tiedostaa kulttuurin merkitystä vuorovaikutuksessa. Bennetin malli tukee kaksisuuntaisen kotoutumisen tavoitetta ja tekee näkyväksi sen, että valtakulttuuri ei voi olla tai jatkaa staattisessa tilassa silloin, kun asiakkaan tausta on toisesta kulttuurista. Vuorovaikutus pakottaa molempia osapuolia arvioimaan omaa kulttuurista taustaansa ja käsityksiään toiseudesta.

4.2.5 Yhdenvertaisuuden ja asiakaslähtöisyyden haasteet

Pysyvästi kunnassa asuvilla maahanmuuttajilla on lain mukaan yhdenvertainen oikeus käyttää peruspalveluja ja saada myös yhdenvertaista palvelua. Koska peruspalvelut on tarkoitettu kaikille, oikea kysymys ei olekaan se, osaavatko maahanmuuttajat käyttää peruspalveluja. Kysymys tulee muotoilla siten, ”osataanko peruspalveluissa palvella myös maahanmuuttajia ja huomioida asiakkaiden erilaiset tarpeet”. (Peltola & Metso 2008, 121.) Viranomaisten tulisi ymmärtää maahanmuuton ja maahanmuuttoprosessin vaikutukset yksilöön. Koska maahanmuuttajalla on vain harvoin vahvoja tukiverkostoja uudessa kotimaassaan, korostuu sekä muiden maahanmuuttajien antama tuki että julkisten palveluviranomaisten roolit. (Mustonen 2007, 76.)

Suomalaiset ovat ylpeitä tasa-arvosta ja ovat sisäistäneet sen hyvin. Tasa-arvolaki ohjaa viranomaisten toimintaa ja usein se tarkoittaa palveluissa ”samanlaista palvelua kaikille” tai ”yhtä paljon kaikille-palvelua”. Tasa-arvon mukainen palvelu saattaa kuitenkin olla asiakkaan kannalta syrjivää palvelua, koska ihmisten lähtökohdat voivat olla hyvin erilaisia. Asiakkaiden monimuotoisuuden tunnistaminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen positiivisen erityiskohtelun avulla on haaste viranomaisille. (Hammar-Suutari 2009, 216–217.)

Viranomaisten asenteilla on suuri vaikutus maahanmuuttajien peruspalveluiden toteutumisessa. Pitkäsen vuosina 2005–2006 toteuttamassa tutkimuksessa selvisi, että julkisten palvelujen työntekijöillä oli myönteisiä kokemuksia maahanmuuttaja-asiakkaista, vaikka heitä pidettiin vaikeina asiakkaina. Eri viranomaisryhmien välillä ja sisällä on kuitenkin suuria eroja. (Pitkänen 2006, 113–114.)

Peltolan ja Metson (2008) haastattelemat viranomaiset olivat sitä mieltä, että peruspalveluissa on edelleen paljon työntekijöitä, joiden suhtautuminen maahanmuuttaja-asiakkaisiin on negatiivista. Kielteisyyys ilmenee mm. kieltäytymisenä palvella maahanmuuttaja-asiakasta. Syiksi ilmoitetaan silloin, ettei ole kielitaitoa, ei osata käyttää tulkkia, ei tunneta kulttuuria, ei osata palvella maahanmuuttaja-asiakkaita tai koetaan heidät vaikeiksi asiakkaiksi. Kielteisyyden takana on silloin usein piilossa olevia ennakkoluuloja, joihin on kaikkein vaikeinta vaikuttaa. Kielteiset asenteet maahanmuuttajia kohtaan johtavat siihen, että asiakkaat eivät saa apua tai heitä ohjataan muualle, usein maahanmuuttajille suunnattuihin erityispalveluihin, vaikka ko. asia tulisi hoitaa

peruspalveluissa. (Peltola & Metso 2008, 36–37.) Maahanmuuttaja-asiakkaat kohtaavat palveluissa myös syrjintää. Syrjintää voi tapahtua arvottamalla asiakkaat etnisen taustan, kielen tai uskonnon mukaan, jolloin suoran, välittömän syrjinnän tunnistaminen ja siihen puuttuminen on helpompaa. Välillistä, rakenteellista syrjintää tapahtuu silloin, kun työntekijä kieltäytyy huomioimasta asiakkaan erilaisia lähtökohtia, tekee työtään samalla tavalla kuin aina ennenkin on tehty ja kohtelee kaikkia asiakkaita samalla tavalla. (Peltola & Metso 2008, 58.)

Yhdenvertaisuuden käsitteen rinnalle voidaan ottaa asiakaslähtöisyys monikulttuurisen asiakkaan kohtaamisessa. Malinen (2005, 20–22) jakaa käytännön toiminnan tasolla asiakaslähtöisyyden maahanmuuttajatyössä kolmeen osaan. Nämä ovat organisaation taso, työntekijän taso ja asiakkaan taso.

Asiakaslähtöinen organisaatio tiedostaa erilaiset sidosryhmänsä ja huomioi ne omassa toiminnassaan. Työntekijät saavat tukea organisaatiolta asiakaslähtöiselle, joustavalle ja sektorirajat ylittävälle työskentelylleen sekä tarvittavaa monikulttuurisuuskoulutusta oman kehittymisensä tueksi. Asiakaslähtöinen organisaatio huomioi tiedottamisessaan erikieliset ja kulttuuritaustaiset asiakkaat ja käyttää heidän asiantuntemustaan palvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa. Organisaatiossa on myös monikulttuurisuustyöryhmä, joka huolehtii monikulttuurisuuden huomioimisesta osana arkityötä.

Asiakaslähtöinen työntekijä on tietoinen maahanmuuttaja-asiakkaan erityisyydestä palvelussa. Malinen luettelee monia tässä luvussa 4 mainittuja viranomaisen ja maahanmuuttajataustaisen asiakkaan väliseen kohtaamiseen liittyviä tekijöitä, joista asiakaslähtöinen työntekijä on tietoinen ja joita hän huomioi palvelutilanteessa. Malisen mukaan asiakaslähtöinen työntekijä on empaattinen, tasapuolinen, selvittää asiakkaalle roolien, oikeuksien ja velvollisuuksien sekä vapauden ja vastuun merkityksen asioinnissa, ymmärtää kulttuurin ja kulttuurisen sopeutumisen sekä kielen ja nonverbaalin viestinnän merkityksen, järjestää tarvittaessa tulkkauksen, ymmärtää pakolaisuuden vaikutuksen sopeutumiseen, tiedostaa viranomaisena valtasuhteen merkityksen asiointiin vaikuttavan tekijänä sekä tunnistaa omat kulttuuriset ja uskonnolliset sidonnaisuutensa.

Asiakkaalle asiakaslähtöisyys näyttäytyy oikeutena saada hyvää palvelua ja kohtelua. Asiakkaalla on silloin tunne siitä, että hän on itse toiminnan subjekti eikä toiminnan

objekti ja hänen yksilöllisyyttään kunnioitetaan. Asiakas saa tarvitsemaansa tietoa ymmärtämällään kielellä, hänellä on oikeus tehdä valintoja ja saada siihen tarvitsemaansa tukea. Asiakkaan antamaa palautetta kuunnellaan ja sillä on vaikutusta käytännön toimintaan. (Malinen 2005, 22.)

Yhdenvertaisen asiakaspalvelun kehittämiseen vaikuttavat monet eritasoiset tekijät. Työntekijöiden asenteellisiin tekijöihin vaikuttaminen on hidas prosessi. Viranomaisten yhdenvertaisen asiakaspalvelun kehittämisessä voidaan tukea tiedollisten ja taidollisten kompetenssien kasvua. Tietämys koostuu esimerkiksi oman kulttuurisen taustan tuntemisesta, monitulkintaisuuden sietokyvystä ja omien asenteiden tunnistamisesta ja niiden vaikutuksen tunnustamisesta arkisessa asiakastyössä. Taidot koostuvat mm. kyvyistä helpottaa oman työn suorittamista, arvioida omaa tai toisten toimintaa kriittisesti sekä asettua toisen ihmisen asemaan. Asiakkaan kokeman asiakaspalvelun pohdittaminen on hyvä alku taitojen kehittymiselle. Yhdenvertaisen asiakaspalvelun kehittämisessä tarvitaan myös ymmärryksen kehittymistä erilaisuudesta ja positiivisten erityistoimien soveltamisesta omassa työssä, joustavia työlle asetettuja ohjeistuksia ja viranomaisten kokemusten huomioimista viranomaistyötä ohjaavien asiakirjojen tasolla. (Hammar-Suutari 2009, 227–229.)

Yhdenvertaisuuteen liittyy myös se, miten Mustosen (2007) tutkimuksessa haastatellut maahanmuuttajat kokivat, että suomalainen yhteiskunta on sulkenut heidät asioihin vaikuttamisen ulkopuolelle. Maahanmuuttajat halusivat osallistua päätöksentekoon ja palvelujen suunnitteluun, sekä toivoivat, että kaupunkiorganisaatioon perustettaisiin virallisen roolin omaava maahanmuuttajien neuvottelukunta. Toiveena oli myös, että julkisissa palveluissa olisi enemmän maahanmuuttajataustaisia työntekijöitä. (Mustonen 2007, 56.)

4.2.6 Viranomaisten stressikokemukset asiakaskontakteissa

Kielo Brewis tutki stressin kokemusta suomalaisten viranomaisten asiakaskontakteissa väitöskirjassaan ”Stress in the multi-ethnic customer contacts of the Finnish civil servants. Developing critical pragmatic intercultural professionals” (Brewis 2008). Brewisin mukaan (2008, 277) viranomaiset kokevat yksilöllisesti stressikokemuksia kohdatessaan maahanmuuttajataustaisia asiakkaita työssään. Viranomaisten stressikokemuksia voi verrata erityisesti ensimmäisten maahanmuuttaja-asiakkaiden kohtaamisti-

lanteissa uusien maahanmuuttajien stressikokemuksiin. Myös viranomaiset saavat käydä siten läpi ”kulttuurienvälisen viestinnän ymmärrykseen liittyvää muutos- ja sopeutumisprosessia” (Brewis 2008, 278.)

Viranomaisten stressikokemuksiin liittyy luvussa 4.2.4 (s. 41) esitetty Bennettin (1993) malli kulttuurien välisen herkkyyden kasvamisesta ja siihen oppimisesta. Bennettin malli soveltuu kuvaamaan myös valtakulttuuriin kuuluvan viranomaisen haasteita hänen kohdatessaan toista kulttuurista taustaa edustavan asiakkaan. Jos viranomainen pitää omaa kulttuuriaan, ajatteluaan ja toimintaansa normina jota vastaan asiakasta arvioidaan, on vaara että asiakkaan yhdenvertainen kohtaaminen ei toteudu. Monet viranomaiset näkevät yhteisen kielen ainoana kohtaamista vaikeuttavana tekijänä, jolloin kulttuuriset tekijät eivät tule näkyviksi kohtaamisessa vaikuttaviksi tekijöiksi (vrt. Pitkänen 2006; Peltola & Metso 2008; Mustonen 2007; Kupari 2007). Bennettin mallin mukaisesti kasvu toisen kulttuurin edustajan yhdenvertaiseen kohtamiseen on vaiheittainen ja se kestää pitkään.

Brewis (2008, 279–280) tuli tutkimuksessaan mm. siihen tulokseen, että kun suomalainen viranomainen tiedostaa kulttuurien välisessä viestintätilanteessa eli asiakaspalvelutilanteessa oman kulttuuri- ja kielisidonnaisuutensa vaikutuksen tulkita kohtamista, niin hän pystyy lopulta paremmin luomaan toimivia strategioita ja kehittyä näin monikulttuuristen asiakkaiden palvelemisessa.

4.3 Maahanmuuttajien kokemuksia peruspalvelujen toteutumisesta Mikkelissä

Mikkelissä toteutettiin Pointti–Maahanmuuttajat työvoimaksi Etelä-Savossa -hankkeessa vuosina 2008–2009 kysely (Mälkiä-Larma 2009), jossa kartoitettiin maahanmuuttajien kokemuksia peruspalvelujen toteutumisesta Mikkelissä. Tämä luku perustuu julkaisemattoman tutkimuksen kuvaamiseen ja keskeisiin tuloksiin. Kysely toteutettiin alun perin maahanmuuttajien tarpeisiin luotavan palveluoppaan sisällön tarvekartoituksena. Se toteutettiin lomakekyselynä, jossa vastaajat rastittivat valmiita vastausvaihtoehtoja. Vaihtoehtokysymysten avulla haluttiin saada käsitystä siitä, missä yksittäisissä palveluissa maahanmuuttajilla oli ollut ongelmia, missä palvelu oli sujunut ja mistä palveluista he tarvitsevat lisää tietoa. Kyselyssä ei ollut avoimia kysymyksiä eikä mahdollisuutta kertoa esimerkkejä kokemuksistaan. Kyselystä saatu

tieto ohjasi Tervetuloa Mikkeliin! Palveluopas maahanmuuttajille—oppaan aihealueiden valintaa ja kirjoittamista.

Kyselyyn vastasi 59 henkilöä, jotka tavoitettiin kotoutumiskoulutuksen, Monikulttuurikeskus Mimosan ja Pointin projektihenkilöstön suorien yhteydenottojen kautta. Vastaaajia ei valikoitu, vaan tavoitteena oli saada mahdollisimman paljon erilaisten muuttajien vastauksia. Kysely oli mahdollista täyttää neljällä eri kielellä, jotka olivat suomi, englantia, venäjä ja arabia. Vastaaajista noin joka kolmas oli muuttanut Mikkeliin pakolaisena ja joka kolmas avioliiton kautta. Noin joka viides vastaaaja oli paluumuuttaja. Mukana oli myös joitain työn tai yrittäjyyden takia Mikkeliin muuttaneita. Joka kymmenes oli kotoisin toisesta EU-maasta. Suurin osa vastaaajista oli kotoisin EU:n ulkopuolelta. Lähes puolet vastaaajista oli asunut Suomessa 1–3 -vuotta, joka viides alle yhden vuoden ja noin joka neljäs yli kolme vuotta. Kyselylomakkeen täytti venäjän kielellä reilusti yli kolmannes kaikista vastaaajista, suomen kielellä joka kolmas, englanniksi joka kuudes ja arabiaksi noin joka kymmenes vastaaaja.

Yhteenvedona voidaan todeta seuraavaa: Ne maahanmuuttajat, jotka eivät ole saaneet kotoutumisensa alkuvaiheessa erityistä tukea, olivat selvästi tuen tarpeessa liittyen palveluiden käyttämiseen. Näitä maahanmuuttajia ovat erityisesti EU-kansalaiset tai kyselyn englannin- tai venäjänkielellä täyttäneet vastaaajat. Alle vuoden Suomessa asuneet maahanmuuttajat, jotka tässä kyselyssä olivat pakolaistaustaisia vastaaajia, kuvasivat selviytyvänsä paremmin suomalaisessa yhteiskunnassa ja kokivat, että heillä ei ollut juurikaan ongelmia palvelujen käyttämisessä. Pakolaisina Suomeen muuttaneet olivat saaneet erityistä kotoutumista tukevaa neuvontaa ja palveluohjausta sekä tulkkipalveluita muuttonsa ensivaiheessa sekä sen jälkeen. Mikkelin maahanmuutto-toimiston tuki ei kuitenkaan yllä työllistymiseen ja koulutukseen liittyviin kysymyksiin, joista asioista kaikki pakolaistaustaiset vastaaajat ilmoittivat tarvitsevansa lisätietoa ja tukea. Myös puolet kaikista muista vastaaajista tarvitsivat tukea em. asioissa. Tulkittavissa on, että työllistymiseen ja koulutukseen liittyvissä kysymyksissä useimmat maahanmuuttajat tarvitsevat henkilökohtaista tukea enemmän kuin sitä kyselyä tehtäessä oli tarjolla.

Kyselyn tulokset herättivät tarpeen tutkia tarkemmin, miten maahanmuuttajat kokevat paikallisen palvelujärjestelmän ja siltä saamansa tuen erityisesti alkuvaiheen kotoutumiselle. Kyselyn tulokset tukivat myös tässä tutkimuksessa noudatettua rajausta jättää

pakolaistaustaiset muuttajat pois tutkimusryhmästä, koska heidän kotoutumisensa tuki on järjestetty kaupungin toimesta.

5 VERKOSTOYHTEISTYÖ

Suomalainen palvelujärjestelmä on rakennettu vastaamaan suomalaisen keskiverto-asiakkaan tarpeita ja asiointivalmiuksia. Opinnäytetyöni keskeisenä taustatekijänä on kysymys siitä, millaisena eri hallinnon aloista koostuva palvelujärjestelmä näyttäytyy ja avautuu ihmiselle, joka muuttaa vieraasta maasta Suomeen.

Lähestyn verkostoyhteistyötä siitä näkökulmasta, millaisen yhteistyön avulla suomalaisesta sirpaleisesta palvelujärjestelmästä voisi muodostua ymmärrettävä kokonaisuus maahanmuuttajan kannalta ja miten tuota yhteistyötä tulisi kehittää. Kuronen ja Savuaho (2006) toteuttivat Mikkelissä laadullisen tutkimuksen ”Minä valitsin uusi elämä” – Kontakti-projektin maahanmuuttaja-asiakkaiden tarinoita kotoutumisesta ja viranomaisten kokemuksia maahanmuuttajatyöstä. Tutkimus tuo näkyväksi maahanmuuttajatyötä tekevien viranomaisten ajatuksia palveluverkoston välisestä yhteistyöstä ja moniammatillisen asiantuntijaverkoston kehittämistarpeista. Tutkimuksessa haastateltiin työvoimatoimiston, työvoiman palvelukeskuksen, pakolaistoimiston ja kotoutuskoulutusta antavan oppilaitoksen työntekijöitä, jotka ovat keskeisiä toimijoita maahanmuuttajien kotoututtamisessa.

Viitekehys verkostoyhteistyön kehittämiseen tässä tutkimuksessa löytyy Jyväskylän yliopiston vuosina 2003–2007 toteuttaman ja Euroopan Sosiaalirahaston rahoittaman CHANCES -hankkeen julkaisusta ”Ohjauksen alueellisen verkoston kehittäminen – poikkihallinnollinen ja moniammatillinen yhteistyö voimavarana”. Verkostoyhteistyön tulee olla moniammatillista, siinä toteutuu moniasiantuntijuus ja verkostoyhteistyöhön on sitouduttu sekä yksittäisen organisaation sisällä että poikkihallinnollisessa verkostossa. (Nykänen, Karjalainen, Vuorinen, Pöyliö, 2007.)

5.1 Moniammatillinen yhteistyö ja moniasiantuntijuus

Isoherrasen (2005, 13–15) mukaan moniammatillinen yhteistyö tarkoittaa työskentelyä asiakas- ja työlähtöisesti niin, että eri ammattiryhmät yhdistävät tietonsa ja taitonsa ja pyrkivät mahdollisimman tasa-arvoiseen päätöksentekoon.

Moniammatillinen työ voi olla toiminnan muoto tai väline, asiakastyötä, asiantuntijoiden välistä strategista suunnittelua, hallinnollisten ratkaisujen etsimistä ja johtamista. Moniammatillisen työn lähtökohta on asiakkaan palvelutarpeisiin vastaaminen, johon tarvitaan ammattilaisten välistä suunnittelua ja yhteistyötä. Tähän tarvitaan tahtoa osaamisen jakamiseen sekä aikaa ja tilaa, jotta ammatilliset rajat ylittävä työ on mahdollista. (Nykänen ym. 2007, 208.)

Kuronen ja Savuaho (2006) kuvasivat Mikkelin maahanmuuttajatyötä tekevien työhallinnon, pakolaistoimen ja oppilaitosten viranomaisten tiedostavan oman organisaationsa aseman ja tehtävän maahanmuuttajien kotoutumisen tukemisessa tärkeäksi ja vaativaksi tehtäväksi. Yhteistyön nähtiin toimivan arkityössä hyvin näiden toimijoiden välillä, mutta kaupungin ja sosiaalitoimen rooli palveluverkostossa ei toteutunut, koska koettiin että siellä ei kanneta kunnalle kuuluvaa vastuuta kotouttamisesta. Yhteistyölle ja moniammatillisuudelle ei saatu vastakaikua kaupungilta, mutta ei myöskään aina omalta organisaatiolta. Verkostoyhteistyö rakentui haastatelluilla viranomaisilla henkilökohtaisten kontaktien varaan, jota kukaan ei koordinoanut organisaatioiden välillä eikä vastuita ollut yhdessä määritelty. Toimijat kokivat työnsä olevan oman organisaationsa sisällä yksinäistä ja usein erillistä organisaation muusta toiminnasta. Työntekijöiden mielestä oman organisaationkaan sisällä ei aina ymmärretä maahanmuuttajatyön vaativuutta ja kokonaisvaltaisuutta. (Kuronen & Savuaho 2006, 98–101.)

Moniammatillisen yhteistyön rinnalle on syytä ottaa myös moniasiantuntijuuden käsite. Nykäsen ym. (2007, 212–213) mukaan moniasiantuntijuudella tarkoitetaan yhteistä työskentelyä, jossa osaaminen, tieto ja valta jaetaan. Organisaatioiden edustajien ja työntekijöiden lisäksi moniasiantuntijuudessa myös asiakas on tasavertaisena toimijana mukana oman elämänsä asiantuntijana ammattilaisten rinnalla. Asiakkaan lisäksi moniasiantuntijuutta on asiakkaan lähipiirillä, esim. perheellä ja tukihenkilöillä, ja myös heidät kutsutaan mukaan työskentelyprosessiin.

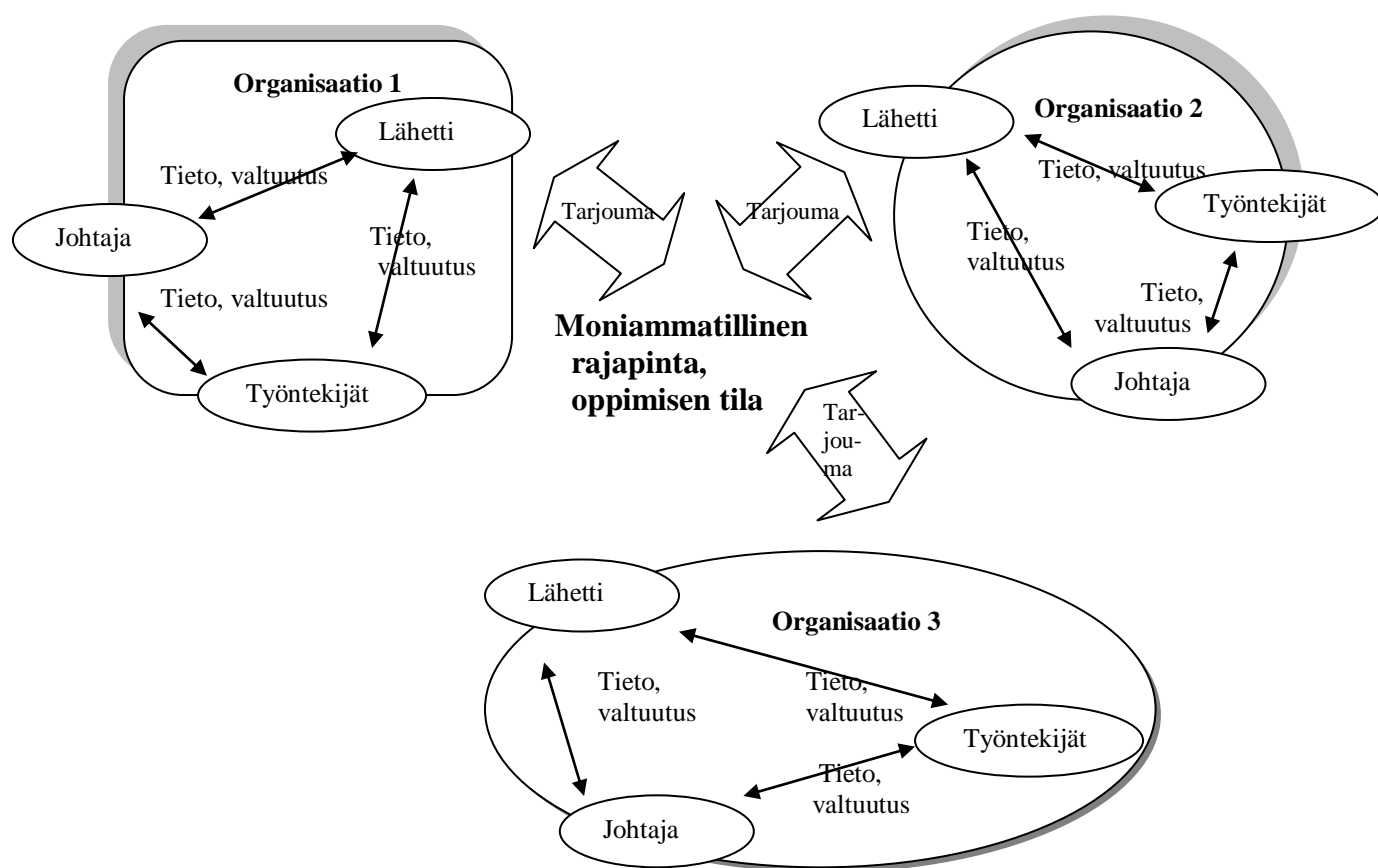
Moniasiantuntijuuden toteutuminen on haaste maahanmuuttajatyössä. Maahanmuuttaja-asiakkaan osallisuus omaan elämäänsä koskevissa palveluissa ja päätöksenteossa on tavoitteena, mutta sen toteutuminen ei ole itsestään selvää. Viranomaisen käyttää usein valtaa kohtaamisessa (Mustonen 2007, 74). Kurosen ja Savuahon (2006, 102–103) haastattelemat viranomaiset kuvaavat, miten vaikeaa on tasapainotella maahanmuuttajien omatoimisen eteenpäin kannustamisen ja toimimisen odotusten sekä liiallisen asiakkaan puolesta tekemisen välimaastossa.

Viranomaiset arvioivat, että vuosina 2001–2006 toiminut maahanmuuttajien henkilöntensiivistä ohjausta toteuttanut Kontakti-projekti oli tuloksellisesti tukenut maahanmuuttajien omatoimisuutta ja työllistymistä. Projekti oli tuonut olemassa olevaan viranomaisten väliseen moniammatilliseen yhteistyöhön uutta osaamista ja resurssia asiakkaan tarpeet ja mahdollisuudet huomioivan moniasiantuntijuuden toteutumiseksi. (Kuronen & Savuaho 2006, 104–105.) Kontakti-projektin työtä voidaan kuvata asiakaslähtöiseksi palveluohjaukseksi, jossa organisaatiokohtaisessa palvelutilanteessa oli mukana viranomaisen ja asiakkaan lisäksi tarvittaessa palveluohjaajan osaaminen. Kontakti-projektilla oli omat haasteensa saada tilaa viranomaisvetoisesti toimivassa palvelujärjestelmässä asiantuntijana, jonka työn oikeutus ei nouse laista ja asetuksista, vaan asiakkaan henkilökohtaisesta ja kokonaisvaltaisesta tukemisesta.

5.2 Moniammatillisen verkoston toiminta

Linnamaa ja Sotarauta (1999, 3) kuvaavat verkostoa seuraavasti: ”Verkosto voidaan määritellä eriasteisesti ja eri tavoin vakiintuneiksi sosiaalisiksi suhteiksi toisistaan riippuvaisten toimijoiden välillä, jotka ovat organisoituneet yhteisen intressin ympärille. Verkostosuhteiden syntyminen edellyttää keskinäisen riippuvuuden oivaltamista ja hyväksymistä.”

Kuvassa 6 hahmotetaan organisaatioiden välistä yhteistyötä. Organisaation lähetillä tulee olla toimintaedellytykset ja valtuutus toimia verkostossa. Organisaation sisällä syntyviä väärinkäsityksiä ja kateutta verkostotyöntekijää kohtaan vältetään, kun organisaatiossa on määritelty ja sovittu verkostoyhteistyöstä.



KUVA 6. Organisaation lähetin toiminta moniammatillisessa verkostossa (Nykänen ym. 2007, 217).

Moniammatillinen rajapinta ja organisaatioiden välinen ja sisäinen oppiminen mahdollistuvat, kun organisaatio ja verkosto käyvät vuoropuhelua lähettien välityksellä. Tärkeää on se, että verkostosuhde ei voi toimia vain organisaation johdon ja lähetin vuorovaikutussuhteena. Lähetin tulee toimia vuorovaikutuksessa myös suhteessa oman organisaation muihin työntekijöihin. Johdon on mahdollistettava uuden toiminnan oppiminen ja uuden toimintatavan juurtuminen omaan organisaatioon. Tätä varten on luotava foorumi kokemusten jakamiselle ja annettava aikaa ja tilaa oppimiseen. Tämän lisäksi tarvitaan vielä työntekijöiden sitoutumista keskusteluun, koulutukseen, toimintaan ja sen analysointiin. Jos organisaation johto, verkostolähetin ja työntekijät sitoutuvat muutokseen, moniammatillinen verkostoyhteistyö tuottaa parhaimmillaan uutta osaamista kaikkiin verkostossa toimiviin organisaatioihin. (Mts. 217–218.)

Nykänen ym. (2007, 223) kuvaa, miten ohjauksen palvelujärjestelyjen verkostoon tarvitaan mukaan monenlaisia toimijoita, jotta moniammatillinen ja poikkihallinnollinen

nen verkostoyhteistyö on mahdollista. Verkostoa ei voi rakentaa yksi taho tai projekti. Mukaan tarvitaan eri toimijoista

- päättäjiä ja hallinnon edustajia, joilla on oikeus tehdä päätöksiä,
- johtoa, jolla on mahdollisuus estää ehdotusten ja ideoiden toteutuminen,
- hallinnon, johdon, toimijoiden ja asiakkaiden edustajia, joita mahdolliset päätökset ja kehiteltävä tekeminen koskettaa sekä
- projektien, hankkeiden ja työelämän edustajia, joilla on ko. asioista erityistä tietoa.

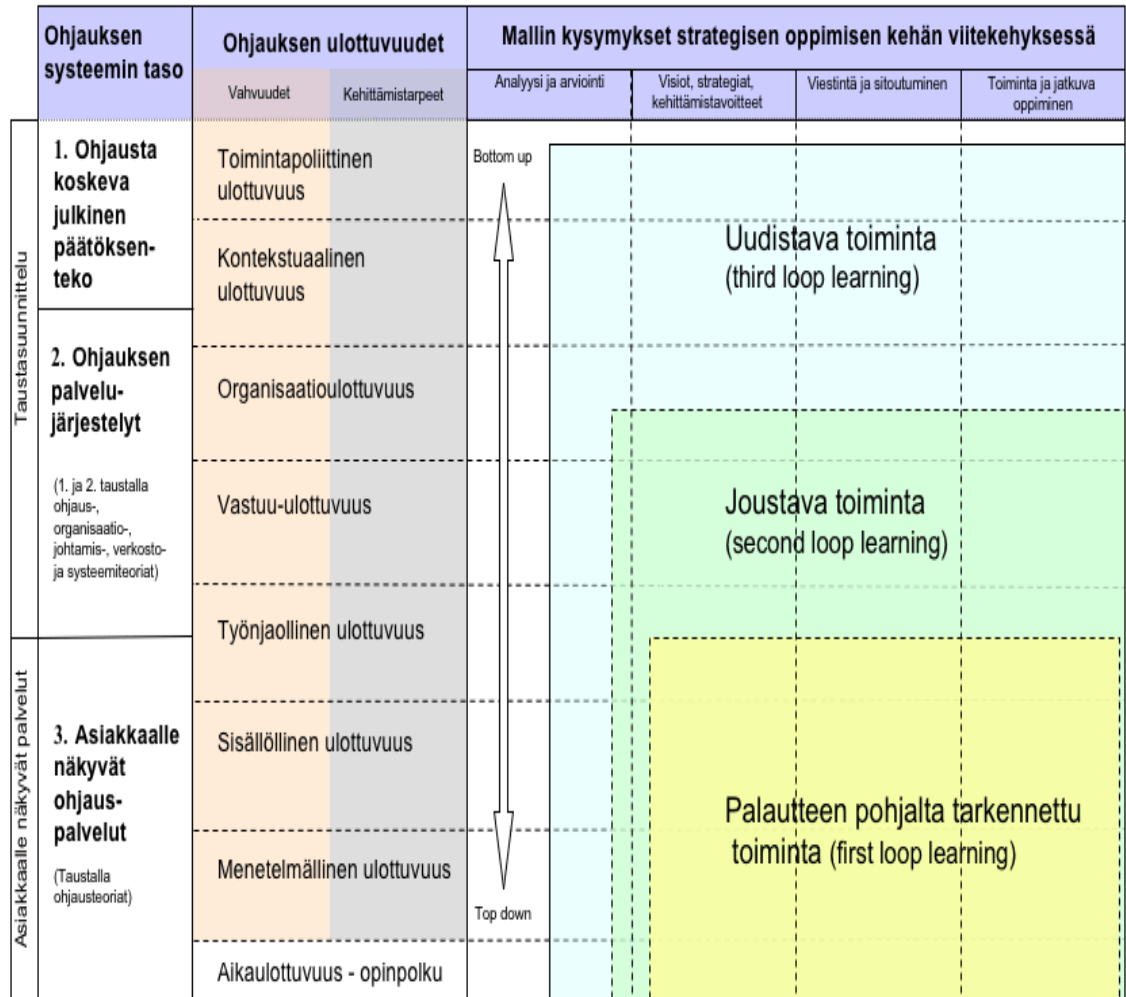
Vuosina 2005–2006 Kontakti-projektin avulla haluttiin kehittää maahanmuuttajien työllistymistä tukevaa yhteistyöverkostoa Mikkelin alueelle. Kurosen toteuttamissa viranomaishaastatteluissa syksyllä 2006 oli tullut hyvin selväksi, että ruohonjuuritason toimijat kaipasivat yhteistä koordinoitua foorumia keskinäisen yhteistyön ja moniammatillisen toiminnan kehittämiseksi. Foorumin toivottiin kokoontuvan säännöllisesti, saavan tukea johtotasolta, selkeyttävän pelisääntöjä ja kehittävän yhteisiin huolenaiheisiin ratkaisuja. Yksinäisyyttä omassa työssään kokevat työntekijät kaipasivat vertaistukea toisiltaan. (Kuronen & Savuaho 2006, 106–108.)

Kuronen ja Savuaho (2006, 118) kirjoittavat, miten ”aito ja kestävä monikulttuurisuus edellyttää muutoksia instituutioiden toimintakulttuureissa.” Yhteistyöverkosto koontui vuonna 2007 kaksi kertaa, jonka jälkeen sen toiminta hiipui. Kiertävä veto-vastuu ei toiminut Kontakti-projektin päättymisen jälkeen ja foorumi ei saanut eikä osannut hakea johtotasolta tukea moniammatillisen verkostoyhteistyön kehittämiseen. Asiantuntijoiden keskinäiset tapaamiset tapahtuivat ilman valtuutusta johdolta ja tiedon siirtyminen läheteiltä oman organisaation muille työntekijöille ei mahdollistunut, koska organisaatioissa ei ollut omaa foorumia käsitellä marginaalisen maahanmuuttaja-asiakkaiden ryhmän asioita. Verkostoyhteistyö on ollut sen jälkeen organisaatioiden yksittäisten työntekijöiden varassa, joka on perustunut yhteisiin asiakkuuksiin ja henkilökohtaisiin yhteyksiin. Oppiminen organisaatioiden välillä on ollut satunnaista.

5.3 Verkostomaisesti tuotettujen ohjauksen palvelujärjestelyjen malli (VOP-malli)

Ohjauksen alueellisen verkoston kehittämisen -hankkeessa mallinnettiin verkostomaisesti tuotettujen ohjauksen palvelujärjestelyjen malli eli VOP-malli. Ohjauksen palve-

lujärjestelmällä tarkoitetaan tässä elinikäisen oppimisen ja sitä kautta elinikäisen ohjauksen ajattelun kautta laajasti kaikkia niitä ohjauspalveluja, joita annetaan mm. kouluissa, oppilaitoksissa, työhallinnossa ja kolmannella sektorilla. VOP-malli jäsentää ohjauksen palvelujärjestelyjä seuraavasti:



KUVA 7. Verkostomaisesti tuotettujen ohjauksen palvelujärjestelyjen malli (VOP-malli) (Nykänen ym. 2007, 229).

Verkostomaisesti tuotettujen ohjauksen palvelujärjestelyjen mallissa (VOP-malli) kuvataan ohjauspalveluja ja niiden taustalla olevia tekijöitä moniulotteisesti. *Asiakkaalle näkyvät palvelut* (3) ovat niitä ohjauksen palveluja, joita asiakas saa moniammatillisilta toimijoilta erilaisissa vaiheissa. Ohjauksen palvelut jaetaan poikkihallinnollisiin moniammatillisiin palveluihin ja yhden organisaation omiin moniammatillisiin palveluihin. Asiakkaalle näkyvissä palveluissa on VOP-mallin mukaan menetelmällinen, sisällöllinen, työnjaollinen ja aikaan sidottu ulottuvuus. Asiakkaalle näkyvät palvelut

voidaan kuvata yhden organisaation tasolla tai organisaatioiden välisenä palveluna. Palvelujen järjestämisessä tarvitaan yhteistyötä sekä organisaation sisällä että organisaatioiden välillä. Asiakkaalle näkyvät ohjauspalvelut pohjautuvat ohjausta koskevaan julkiseen päätöksentekoon ja ohjausjärjestelyihin. (Nykänen ym. 2007, 228, 273.) Nykäsen ym. (2007, 226) mukaan pelkällä asiakkaille näkyvien palveluiden menetelmällisellä ja sisällöllisellä muuttamisella ei vielä pystytä kehittämään palvelujärjestelmiä kuin pintapuolisesti.

Systeemitasoon kuuluvilla ohjausjärjestelyillä (2) tarkoitetaan organisaation omana toimintana tai alueellisella tasolla moniammatillisena ja verkostomaisena yhteistyönä järjestettyjä ohjauspalveluja. Organisaation omana toimintana järjestetyt ohjausjärjestelyt voivat olla, organisaatiosta riippuen, saman hallinnonalan sisäisiä palveluja (esim. työhallinnon ohjausjärjestelyt) tai organisaation poikkihallinnollisia palveluja (esim. kaupungin eri hallintoalat). Ohjausjärjestelyissä tulee sopia ja huomioida työnteolliset seikat, vastuutukset, organisaatioulottuvuus ja kontekstuaalinen ulottuvuus. (Nykänen ym. 2007, 228–229.)

Ohjausta koskeva julkinen päätöksenteko (1) tarkoittaa toimintalinjauksien ja toimintatiedellytysten luomista. Tämä voi olla kansallista, alueellista tai organisaatiokohtaista. Ohjauksen ulottuvuudet ovat toimintapoliittinen ja kontekstuaalinen ulottuvuus. (Nykänen ym. 2007, 228–230 .)

Verkostomaisesti tuotettujen ohjauksen palvelujärjestelyjen malli eli VOP-malli soveltuu hyvin kuvaamaan myös maahanmuuttajien poikkihallinnollista kotoutumista tukevaa ohjausta ja sen kehittämistarpeita. Ohjauksen palvelujärjestelmään kuuluvat silloin kaikki yhteiskunnan tarjoamat palvelut, joihin myös vakituisesti Suomessa asuva maahanmuuttaja on oikeutettu. Peruspalvelut ovat tärkeitä maahanmuuttajan kotoutumisen tukemisessa, mutta käytännön työn kautta vaikuttaa siltä, että kaikki peruspalveluja toteuttavat organisaatiot eivät aina tunnista oman toimintansa merkitystä kotouttamista tukevassa prosessissa.

Tämän tutkimuksen avulla nostan näkyviin erityisesti asiakkaalle näkyvien ohjauspalveluiden kehittämistarpeita, joka on tutkimuksen toimeksiantajan näkökulmasta jo iso askel maahanmuuttajien peruspalvelujen kehittämiselle Mikkeliissä. Kurosen ja Savuahan (2006) Mikkeliin sijoittuva tutkimus kuvaa ruohonjuuritason asiakastyötä teke-

vien viranomaisten halua kehittää verkostoyhteistyötä. Tutkimus antaa realistisen kuvan siitä, miten arkisen asiakastyön yhteinen kehittäminen on tarpeellista, mutta haastavaa ilman johdon ja poliittisen päätöksen teon antamaa tukea. Kurosen ja Savuahon (2006) tutkimuksessa oli mukana vain maahanmuuttajatyöhön sitoutuneet ruohonjuuritason ydintoimijat työhallinnosta, pakolaistoimistosta ja kotoutumiskoulutusta järjestävästä oppilaitoksesta. Haasteena on, miten ko. organisaatioiden muut työntekijät ja johto sekä muut peruspalveluja toteuttavat viranomaiset tunnistavat oman roolinsa maahanmuuttajien palvelujen toteuttajina.

Maahanmuuttajien kotoutumispalveluihin liittyen on meneillään systeemitason murrosvaihe. Uusi laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) selkeyttää eri viranomaisten välistä työnjakoa ja tarkentaa yhteistyötä kotouttamista koskevassa päätöksenteossa ja palvelujärjestelyissä. Keskeisissä viranomaistahoissa, kunnissa ja työhallinnossa, syksyllä 2011 voimaan tuleva laki tulee vaikuttamaan sekä organisaatioiden sisäisen että välisen toiminnan kehittämistarpeisiin. Nähtäväksi jää, kuinka suuria yllätyksiä uusi kotoutumislaki tulee aiheuttamaan erityisesti kuntasektorilla. On tärkeää ratkaista maahanmuuttajien ohjauksen ulottuvuudet eli toimintapoliittinen (miksi?), kontekstuaalinen (mitkä raamit?), vastuu- (mikä?) ja työnjaollinen (kuka?) ulottuvuus sekä yksittäisten organisaatioiden sisällä että organisaatioiden välillä.

Pointti-hankkeessa kehitetty ja toteutettu kulttuuritietoisen palveluohjauksen työote on luonteeltaan joustavaa toimintaa, jossa pyritään asiakastyön lisäksi vaikuttamaan ohjauksen palvelujärjestelyihin. Palveluohjaajan moniammatillinen työ pyrkii kokoamaan pirstaleisesta palvelujärjestelmästä maahanmuuttajalle kokonaisuutta, joka muodostaa yksilöllisen osallisuuteen tähtäävän polun. Palveluohjaus toimii eri organisaatioiden välisessä harmaassa vyöhykkeessä ja tukee samalla viranomaisen työtä.

Aikaisemmat tutkimustulokset (esim. Hulewat 1996; Kuronen & Savuaho 2006; Pöyhönen ym 2010; Mammon 2010) osoittavat, että ohjaus on tärkeää maahanmuuttajien kotoutumisen kannalta. Mikkelin seudulle muista kuin pakolaisuussyistä muuttaneet ulkomaan kansalaiset kuitenkin eivät ole saaneet muuton alkuvaiheessa erityistä tukea, neuvontaa tai ohjausta asettautuessaan asumaan kunnan asukkaaksi. Näin ollen tässä tutkimuksessa selvitän, miten työn, puolison, opiskelun tai paluumuuton takia Suomeen muuttaneet ovat kokeneet palveluiden toteutumista omalla kohdallaan ja

olisiko kulttuuritietoinen palveluohjaus yksi ratkaisu tukea myös heidän kotoutumistaan.

6 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

6.1 Tutkimuksen kohderyhmä ja tutkimustehtävä

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on kerätä asiakaslähtöistä palautetta maahanmuuttajien kokemuksista suomalaisen palvelujärjestelmän asiakkaina ja nostaa esiin moniäänisyyttä palvelujärjestelmässä. Tutkimuksen kohderyhmässä ei ole mukana kiintiöpakolaisina kuntaan muuttaneita henkilöitä, joiden ensihuolto ja tulkkauspalvelut järjestyvät kaupungin maahanmuuttotoimiston kautta.

Tutkimustehtävänä on selvittää

- Millaisia kokemuksia maahanmuuttajilla on ollut palvelujärjestelmän asiakkaina maahanmuuton alkuvaiheessa sekä nykytilassa, jolloin maahanmuutosta on kulunut jo joitakin vuosia?
- Miten viranomaiset kokevat maahanmuuttaja-asiakkaiden palvelujärjestelmälle antaman palautteen ja millaisia kehittämistarpeita he näkevät omassa työssään suhteessa maahanmuuttaja-asiakkaisiin?
- Miten tutkimuksessa mukana olevien organisaatioiden johto kokee maahanmuuttajien ja omien työntekijöidensä palautteen ja millaisia kehittämistarpeita he näkevät omassa työssään suhteessa maahanmuuttaja-asiakkaisiin?
- Millaisia suosituksia tutkimustulosten pohjalta voidaan tehdä maahanmuuttajien kotoutumista tukevaan neuvontaan ja ohjaukseen?

Tutkimuksen taustalla olevan Pointti-hankkeen työntekijöiden käytännön työn kautta on syntynyt oletus, että maahanmuuttaja pyrkii hahmottamaan itselleen vierasta suomalaista yhteiskuntaa ja sen palvelujärjestelmää kokonaisuutena. Palvelujärjestelmän toiminta on osoittautunut organisaatiolähtöiseksi ja pirstaleiseksi sarjaksi erillisiä toimintoja, joiden yhteyttä toisiinsa maahanmuuttajan on vaikeaa hahmottaa erityisesti maahanmuuton alkuvaiheessa.

Jatkokysymyksenä tämän tutkimuksen tutkimustehtävälle on pohdinta, millaisen yhteistyön avulla suomalaisesta sirpaleisesta palvelujärjestelmästä voisi muodostua ymmärrettävä kokonaisuus maahanmuuttajan kannalta ja miten tuota yhteistyötä tulisi kehittää.

6.2 Tutkimusmenetelmänä asiakaslähtöinen arviointi Bikva-mallin avulla

Tässä tutkimuksessa käytin tutkimusmenetelmänä asiakaslähtöistä Bikva-arviointimallia. Bikva eli ”Brugerinddragelse I KVALitetsvurdering” tarkoittaa asiakkaiden osallisuutta laadunvarmistajana (Krogstrup 2004, 7). Tanskassa 1990-luvulla kehitetty asiakaslähtöinen arviointimalli saapui Suomeen 2000-luvulla. Vuonna 2004 FinSoc aloitti Bikva-pilotoinnin ns. ensimmäisen aallon kokeilun, johon osallistui kahdeksan eri organisaatiota. Kokeilussa kehitettiin mm. Bikva-mallia vastaamaan suomalaisiin olosuhteisiin. Bikva-mallin toisessa pilotissa 2005 annettiin mm. koulutusta ja ohjausta arviointimallin käyttämiseen ja pyrittiin edistämään mallin juurtumista osaksi oman työn kehittämistä. (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2009.) Viidessä vuodessa Bikva-arviointimalli on levinnyt suomalaiseen sosiaalityön kenttään ja ottanut paikkansa asiakkaan osallistajana palvelujen ja toiminnan arvioinnissa.

6.2.1 Asiakaslähtöisyys Bikva-arvioinnin perustana

Bikva-arviointi on luonteeltaan kvalitatiivinen prosessiarviointimenetelmä. Arviointi kohdistetaan toimintaan, jolla tuloksia on saatu aikaan. Arvioinnin lähtökohtana on tunnustaa, että sosiaalityön luonne on tulkittavissa monin eri tavoin. Asiakkaiden äänelle annetaan erityinen sija. (Hirsikoski 2006, 10.)

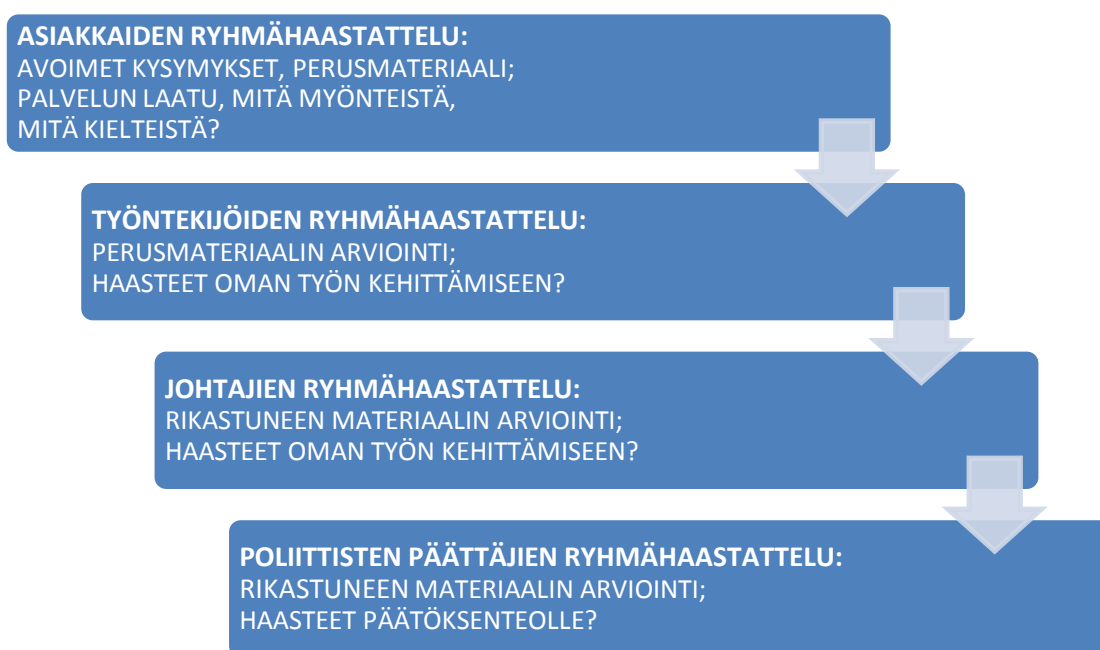
Krogstrupin (2004) mukaan asiakas on henkilö, joka ottaa vastaan julkisen sektorin palveluita. Asiakas ei kuitenkaan ole vain asiakas vaan myös kansalainen. Kansalaisena asiakkaalla on oikeuksia, kuten tasa-arvo lain edessä, poliittisia oikeuksia äänestäjänä sekä sosiaalisia oikeuksia, jotka varmistavat aineellisen turvaverkoston. Oikeuksiin liittyy kuitenkin myös velvollisuuksia. Yhteiskunnan tehtävänä ei ole pelkästään täyttää asiakkaidensa erityistarpeita, vaan sen on otettavan huomioon myös yleinen etu. Tämä määrittää sen, että sosiaalityötä on tehtävä poliittisten tavoitteiden, talousarvioiden ja lakien puitteissa. Yksittäiset työntekijät tasapainottelevat näiden reunaehtojen, ammatillisuuden, eettisyyden ja asiakkaan ainutlaatuisuuden välillä. Krogstrup

toteaakin, että asiakkaan näkökulmasta laatu syntyy työntekijän ja asiakkaan välisissä kohtaamisissa. Tällöin Bikva-arvioinnin avulla työntekijät voivat oppia eniten, mutta sen vaikutukset ulottuvat myös organisaation muihin tasoihin. (Krogstrup 2004, 8–9.)

6.2.2 Bikva-arvioinnin kulku

Bikva-arvioinnissa arviointitietoa kerätään ryhmähaastattelujen avulla, jotka etenevät alhaalta ylöspäin eli asiakkaista johtoon ja poliittisiin päättäjiin. Haastattelujen tavoitteena on selvittää, miten arkityössä toteutuvat ilmiöt koetaan ja millaisia merkityksiä niille annetaan (Krogstrup 2004, 10). Hirsikoski (2006, 29) korostaa, että Bikva-arviointia ei voida ennalta valjastaa omien tavoitteiden saavuttamisen välineeksi, vaan saatua palautetta tulee käsitellä objektiivisesti.

Bikva-arviointi toteutetaan neljävaiheisen ryhmähaastatteluprosessin kautta. Malli etenee kuvan 8 mukaan seuraavasti:

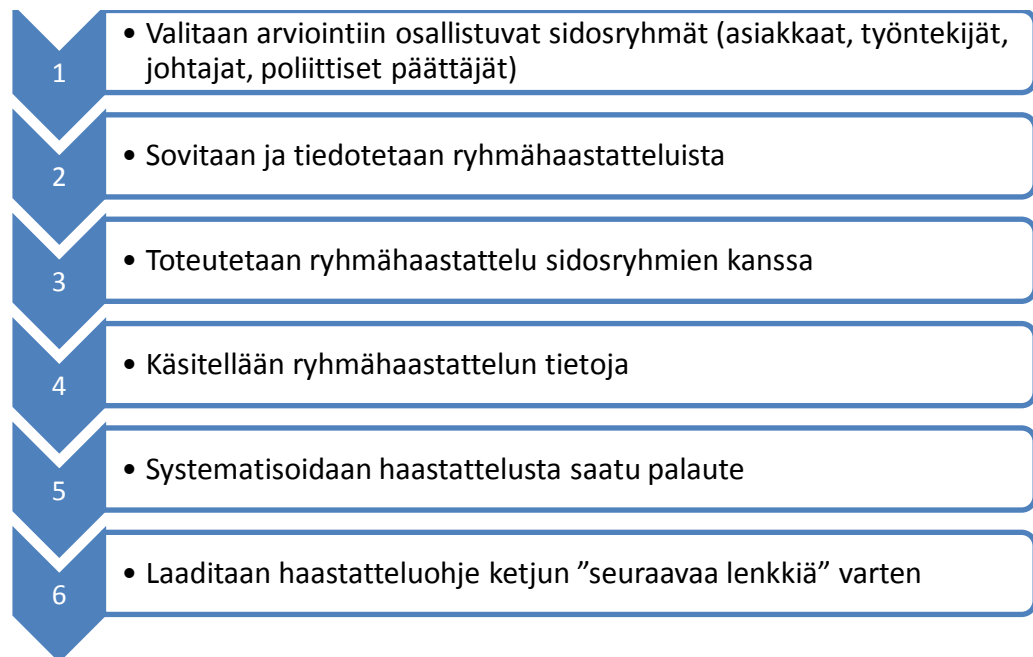


KUVA 8. Bikva-arvioinnin kulku (Krogstrup 2004, 16).

Bikva-arvioinnin ensimmäisessä vaiheessa asiakkaita kutsutaan ryhmähaastatteluun, jossa kerätään avoimien kysymyksien avulla heidän kokemuksiaan ja yksilöllisiä arviointejaan palveluista ja niiden laadusta. Asiakkaita pyydetään kertomaan ja perustelemaan, mitä he pitävät kielteisenä ja mitä myönteisenä itseensä kohdistuvassa työssä.

Toisessa vaiheessa asiakkailta saatu palaute esitellään työntekijöille. Työntekijät pohivat omassa ryhmähaastattelussaan perusteluja asiakkaiden arvioille. Kolmannessa vaiheessa asiakkailta saatu palaute ja työntekijöiltä saatu palaute esitellään johtoportaalalle. Heidän tehtävänä on omassa ryhmähaastattelussa pohtia syitä edellisten tasojen palautteeseen. Asiakkaiden, työntekijöiden ja johtoportaan palaute esitetään poliittisille päättäjille. Heiltä odotetaan arviota toimijoiden palautteen syistä.

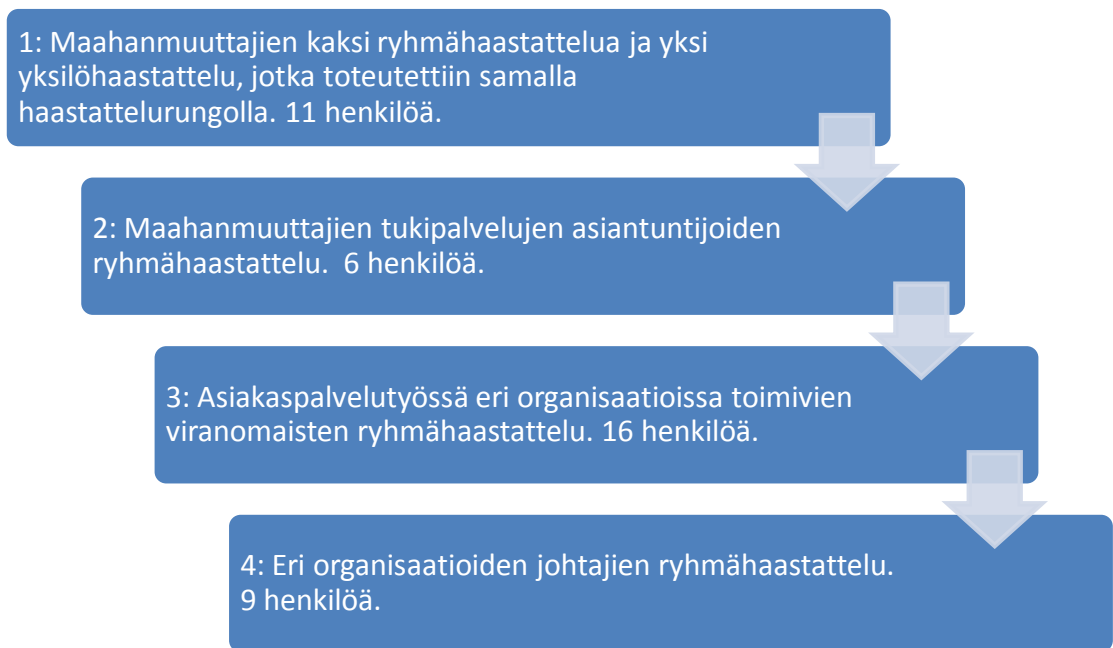
Ryhmähaastattelujen jokainen vaihe toteutetaan Krogstrupin mukaan (2004) periaatteessa saman ohjeen mukaan (kuva 9):



KUVA 9. Ryhmähaastattelun vaiheet Bikva-arvioinnissa (Krogstrup 2004, 16).

6.2.3 Bikva-arvionnin toteuttaminen

Tässä tutkimuksessa toteutin sovellettuna neljävaiheista ryhmähaastatteluprosessia, joka poikkeaa hieman edellä esitetystä Krogstrupin mallista. Tämä tutkimus eteni rakenteellisesti seuraavien ryhmähaastattelujen kautta (kuva 10):



KUVA 10. Tutkimuksen neljävaiheinen haastatteluprosessi.

Yhdistin maahanmuuttajien haastattelujen tulokset ja esittelin ne toisella haastattelukierroksella maahanmuuttajien tukipalvelujen asiantuntijoille. Useilla asiantuntijoilla on mm. sosiaali- tai opetusalan koulutusta ja työkokemusta, ja he ovat toimineet kolmannen sektorin tai eri hankkeiden kautta maahanmuuttajien tukihenkilöinä, vertais-tukena, neuvojina ja ohjaajina. He ovat neuvoneet ja ohjanneet eri syistä muuttaneita henkilöitä laaja-alaisesti monissa eri kysymyksissä sekä toimineet asioimisapuna erilaisissa viranomaisen ja maahanmuuttaja-asiakkaan välisissä kohtaamisissa. Asiantuntijat edustavat kokemuksensa kautta useiden maahanmuuttajien ääniä. Käsittelin asiantuntijoiden haastattelumateriaalin omana kokonaisuutenaan, mutta se täydentää maahanmuuttajien haastatteluja. Tämän haastatteluryhmän lisääminen Krogstrupin malliin oli oma sovellukseni ja sen tehtävänä oli tuoda moniäänisyyttä maahanmuuttajien kokemuksiin palvelujärjestelmän asiakkaina.

Kolmannella haastattelukierroksella esittelin maahanmuuttajilta ja heidän tukipalvelujensa asiantuntijoilta saadun palautteen asiakaspalvelutehtävissä toimiville eri organisaatioiden työntekijöille. Työntekijät arvioivat annettua palautetta ja nostivat esiin oman työnsä kautta ilmenneitä epäkohtia maahanmuuttajien ja viranomaisten välisessä toiminnassa.

Neljännellä haastattelukierroksella esittelin aikaisemmillä haastattelukierroksilla saadun palautteen eri organisaatioiden johtotehtävissä toimiville työntekijöille. Johtajat arvioivat annettua palautetta ja pohtivat, miten he voivat johtajina vaikuttaa esitettyjen epäkohtien parantamiseen. En toteuttanut tässä tutkimuksessa poliittisten päättäjien haastattelukierrosta Bikvan mallin mukaisesti. Kutsuin poliittiset päättäjät kuulemaan tutkimuksen tuloksia ja esittelin heille tutkimuksesta esille nousseita kehittämissuhteita.

Aloitin Bikva-haastattelujen toteuttamisen maahanmuuttajien ryhmähaastatteluilla huhtikuussa 2010. Haastateltaviksi maahanmuuttajiksi hain työikäisiä henkilöitä, jotka olivat muuttaneet Suomeen työn, opiskelun, perhesiteen tai paluumuuton takia. Haastateltavien valinnassa käytin Pointti-hankkeessa työskentelevien palveluohjaajien verkostoja.

Lähetin kutsun kahteen ryhmähaastattelutilaisuuteen yhteensä 19 henkilölle. Kutsu oli suomen, englannin ja venäjän kielillä. Ensimmäiseen tilaisuuteen kutsuin niitä maahanmuuttajia, jotka olivat olleet hankkeen neuvonta- ja ohjauspalvelujen asiakkaita. Toiseen tilaisuuteen kutsuin niitä, joilla ei ollut asiakkuutta eikä aikaisempaa kontaktia hankkeen työntekijöiden kanssa. Kahden ryhmähaastattelutilanteen lisäksi järjestin joustavasti vielä yhden yksilöhaastattelun, koska yksi kutsutuista ei voinut osallistua kumpanakaan iltana ja hän halusi ehdottomasti osallistua haastatteluun.

Ensimmäinen maahanmuuttajien ryhmähaastattelutilaisuus oli 12.4.2010. Tilaisuudessa oli läsnä kahdeksan maahanmuuttajaa. Toinen maahanmuuttajien ryhmähaastattelutilaisuus oli 14.4.2010 ja siinä oli läsnä kaksi maahanmuuttajaa. Kolmas yksilöllinen haastattelu oli 16.4.2010 ja siihen osallistui yksi henkilö. Yksilöhaastattelussa toimin itse kirjurina. Haastattelut kestivät 2–2½ tuntia.

Haastatteluissa oli mukana yhteensä 11 maahanmuuttajaa, jotka osallistuivat haastatteluihin anonyymeinä. Nimettömyydellä halusin varmistaa sen, että haastateltavat uskaltaivat kertoa mahdollisimman rehellisesti omista kokemuksistaan erilaisissa palveluissa ja heitä ei pystytäkään identifioimaan myöhemmin. Haastattelujen alussa kysyin ryhmältä perustietoina maahanmuuttosyyntä, kotimaata sekä Suomessa asumisaikaa. Haastateltavat olivat kotoisin neljästä eri maasta, sekä EU-maista että EU:n ulkopuolelta.

Maahanmuuttosyyt olivat paluumuutto, suomalainen puoliso, työ ja opiskelu. Haastateltujen henkilöiden asumisaika Suomessa oli seuraava (taulukko 6):

TAULUKKO 6. Ryhmähaastatteluihin osallistuneiden maahanmuuttajien asumisaika Suomessa.

ALLE 1 VUOSI	1
1 – 2 VUOTTA	2
2 – 3 VUOTTA	3
3 – 4 VUOTTA	2
4 – 5 VUOTTA	1
YLI 5 VUOTTA	2
YHTEENSÄ	11 henkilöä

Kerroin tilaisuuden alussa haastateltaville Bikva-arviointimallin mukaisesti etenevistä ryhmähaastatteluista asiakkaista viranomaisiin, johtajiin ja poliittisiin päättäjiin. Kerroin haastateltaville, että heidän kokemuksillaan ja palautteellaan on merkitystä maahanmuuttaja-asiakkaiden palveluiden kehittämisessä.

Hirsikosken (2006, 12) mukaan haastattelijan rooli on tärkeä ja monipuolinen. Haastattelija on mielellään ennalta tuntematon asiakkaille, joka mahdollistaa asiakkaiden avoimuuden haastattelutilanteessa. Haastattelijan tulee olla joustava ja huumorintajuinen keskustelun aktivoija, joka pystyy myös rajaamaan tarvittaessa keskustelua. Ryhmähaastattelussa vuorovaikutuksen ja ryhmäprosessien tunnistamisen merkitys korostuu. Haastattelijan tulee myös toimia tiedon välittäjänä eri ryhmähaastattelusta toiseen siirryttäessä.

Tässä tutkimuksessa toimin itse haastattelijana. Olin entuudestaan tuttu yhdelle ryhmähaastatteluihin osallistuneelle maahanmuuttajalle ja yhdelle yksilöhaastatteluun osallistuneelle maahanmuuttajalle. Haastattelijan tuntemattomuus ei siten täysin toteutunut, ja sen merkitystä on vaikeaa arvioida tutkimuksen tuloksissa. Oman arvioni mukaan erityisesti yksilöhaastattelussa haastateltava kertoi hyvin avoimesti omista

kokemuksistaan. Tutkimuksen aihealueet eivät olleet niitä asioita, joista olen aikaisemmin keskustellut ko. haastateltavien kanssa.

Varsinaisissa ryhmähaastattelutilanteissa käytettiin suomen kielen lisäksi englannin ja venäjän kieliä. Itse käytin rinnakkain suomen ja englannin kieliä. Pointti-hankkeen palveluohjaaja oli mukana venäjän kielen tulkkina. Palveluohjaaja ei osallistunut keskustelun kulkuun. Tilaisuudessa oli mukana kolmantena henkilönä kirjuri, joka teki muistiinpanot avoimesti ja ne heijastettiin samaan aikaan kaikille näkyviin dataprojektorin avulla. Haastatellut varmistuivat näin siitä, että heidän kertomansa asiat kirjattiin oikein ylös. Muistiinpanot kirjattiin yleiskielellä ja niihin kiteytettiin kunkin keskustelunaiheen oleellinen palaute. Haastateltujen henkilöiden kommentteja ei yksilöity, sillä ryhmähaastattelussa oli tavoitteena luoda yhteistä ymmärrystä kustakin aihealueesta. Tutkimustulosten esittelyn yhteydessä en siten voi osoittaa, kuka haastatelluista henkilöistä on sanonut mitään.

6.2.4 Haastattelukysymykset

Bikva-arvioinnissa asiakkaiden tulee saada itse määrittää, mistä näkökulmasta he haluavat ryhmähaastattelussa kuvata kokemuksiaan ja mielipiteitään arvioitavasta työstä. Haastattelijan tehtävänä on saada palautetta, joka on jatkossa pohjana vastaavissa haastatteluissa työntekijöiden, johtajien ja poliittisten päättäjien kanssa. (Krogstrup 2004, 18.)

Tämän tutkimuksen toteuttamisessa haastattelutilan seinälle oli kirjoitettu keskeisten palvelujärjestelmään liittyvien palvelutuottajien nimet, joihin liittyen pyysin haastateltavia arvioimaan omia kokemuksiaan. Nämä palvelutuottajat olivat seuraavat: Maistraatti, Kela, työ- ja elinkeinotoimisto, poliisin lupahallinto, verotoimisto, Etelä-Savon sairaanhoitopiiri sekä Mikkelin kaupungin eri palvelut liittyen asumiseen, päivähoidon, opetukseen, sosiaali- ja terveysterveystiloihin sekä nuoriso- ja vapaa-ajan palveluihin.

Bikva-arvioinnissa asiakkaiden haastattelussa haastattelija esittää avoimia kysymyksiä, esimerkiksi ”Mikä mielestäsi on hyvää? Mikä mielestäsi on huonoa?” Haastattelijalla puuttuu keskusteluun mahdollisimman vähän, mutta tarvittaessa hän esittää selventäviä ja tarkentavia kysymyksiä. (Hirsikoski 2006, 18.)

Tässä tutkimuksessa olin laatinut ryhmähaastatteluja varten seuraavat avoimet kysymykset:

1. Maahanmuuton alkuvaihe Suomessa, Mikkelin seudulla:
 - Mikä oli vaikeaa/helppoa alussa suomalaisessa palvelujärjestelmässä?
 - Pystyitkö asioimaan itse palveluissa
 - Mistä hait tietoa? Millainen on hyvä esite, tiedote, opas?
 - Mistä sait tukea? Millaista tukea? Tuen merkitys?
2. Nykyisyys:
 - Mikä sujuu nyt hyvin/huonosti suomalaisessa palvelujärjestelmässä?
 - Miten arvioit nyt omaa ymmärrystäsi suomalaisesta palvelujärjestelmästä?
 - Millainen on kykysi toimia siinä?
 - Mikä on muuttunut, miksi?
 - Mistä saat nyt tukea? Tuen merkitys?
3. Tulevaisuus
 - Miten maahanmuuttajien alkuvaiheen opastus ja neuvonta tulisi järjestää?

6.2.5 Haastatteluista saatujen tietojen käsitteleminen

Bikvan kokonaistoteutuksessa on syytä olla ennalta nimetty arviointityöryhmä, joka käsittelee kunkin haastattelukierroksen jälkeen aineistoa. Haastatteluaineisto on hyvä teemoittaa esimerkiksi aihepiirien mukaan. Krogstrup (2004, 20) esittää apukaavion, jonka avulla asiakkailta saatua palautetta voidaan jäsentää (taulukko 7):

TAULUKKO 7. Haastattelumateriaalien jäsentäminen (Krogstrup 2004, 20).

HAASTATTELUOHJE	Työntekijöiden haastatteluohje	Johtajien haastatteluohje	Poliittisten päättäjien haastatteluohje
Haastatteluohjeiden tematisointi	Aiheet, joihin työntekijät voivat vaikuttaa: Aihe 1 Palaute: - - Aihe 2 Palaute:	Aiheet, joihin johtajat voivat vaikuttaa Aihe 1 Palaute: - - Aihe 2 Palaute:	Aiheet, joihin poliittiset päättäjät voivat vaikuttaa Aihe 1 Palaute: - - Aihe 2 Palaute:

Asiakkaiden haastatteluaineiston käsittelyn yhteydessä tarkentuu, ”kenelle tästä pitäisi kertoa” eli ketä kutsutaan seuraaville haastattelukierroksille.

Tässä tutkimuksessa ei ole ollut erillistä arviointiryhmää, joka olisi käsitellyt eri haastattelukierroksilla saatua aineistoa. Vastasin itse aineiston käsittelystä ja sen jäsentämisestä. Jäsentämisessä käytin viitteellisesti hyväksi Krogstrupin edellä esittämää apukaaviota.

6.2.6 Maahanmuuttajien tukipalvelujen asiantuntijoiden haastattelu

Maahanmuuttajien tukipalvelujen asiantuntijoiden ryhmähaastattelu järjestettiin 10.5.2010 ja siihen osallistui kuusi henkilöä. Osalla heistä oli myös itsellään maahanmuuttajatausta. Olin tehnyt koosteen maahanmuuttaja-asiakkaiden kolmesta eri ryhmähaastattelusta, jonka esittelin asiantuntijoille teema teemalta. Teemat olivat samat kuin maahanmuuttajien haastatteluissa. Asiantuntijat kommentoivat asiakkaiden palautetta ja rikastivat sitä työssään saatujen kokemustensa kautta. Asiantuntijoiden kommentit kirjattiin samalla tekniikalla muistiin kuin aikaisemminkin. Minun lisäksi tilaisuudessa oli mukana kirjuri, jonka tekemät muistiinpanot heijastettiin kaikkien näkyville. Maahanmuuttajien ja maahanmuuttajien tukipalvelujen asiantuntijoiden haastattelujen jälkeen tarkentui Krogstrupin (2004) esittämän ajatuksen mukaan se, keitä oli syytä kutsua seuraaville haastattelukierroksille.

6.2.7 Työntekijöiden, johtajien ja poliittisten päättäjien osallistaminen

Bikva-arvoinnissa työntekijöiden haastattelukierroksella lähtökohtana on haastatteluhje, joka on laadittu asiakashaastattelujen pohjalta. Asiakashaastattelut tuovat näkyväksi sen, miten asiakkaat kokevat työntekijöiden käytännöt ja toimintatavat. Bikva-arviointi on siten väline käynnistää oppimisprosessi, jossa työntekijät pohtivat asiakkaiden palautetta ja antavat oman arvionsa tekemästään työstä. (Krogstrup 2004, 21.)

Työntekijöiden haastattelujen kautta saatu tieto jaotellaan kolmeen luokkaan (Krogstrup 2004, 22):

- Ongelmat, joita käsitellään edelleen johtajatasolla.
- Ongelmat, joita poliittiset päättäjät käsittelevät.
- Ongelmat, joita työntekijöiden on työstettävä itse eteenpäin.

Luin kahden ensimmäisen haastattelukierroksen jälkeen saadun haastatteluaineiston useita kertoja läpi ja muodostin kuusi teemaa, joihin jaoin aineisto. Teemat ovat seuraavat:

1. Maahanmuuton alkuvaihe: Maahanmuuttajana suomalaisessa palvelujärjestelmässä
2. Maahanmuuton alkuvaihe: Viranomaisten ja muiden palveluntarjoajien toiminta maahanmuuttaja-asiakkaan kanssa
3. Tiedotus ja neuvonta
4. Tuki kotoutumiseen ja sen merkitys
5. Nykyisyys: Maahanmuuttajana suomalaisessa palvelujärjestelmässä
6. Tulevaisuusvisiot maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi.

Lähetin kutsut maahanmuuttajien ryhmähaastattelussa arvioituihin viranomaisorganisaatioihin. Kutsuissa kerroin meneillään olevasta asiakaslähtöisestä tutkimuksesta. Pyysin esimiehiä huolehtimaan siitä, että asiakaspalvelutehtävissä työskentelevällä ko. organisaation työntekijällä on mahdollisuus osallistua ryhmähaastatteluun.

Ryhmähaastattelu järjestettiin 6.9.2010 ja siihen osallistui 16 asiakaspalvelutyöntekijää kymmenestä eri organisaatiosta. Ryhmähaastattelussa oli mukana Etelä-Savon maistraatin, Kelan Mikkelin toimiston, Etelä-Savon poliisin lupahallinnon, Mikkelin

työ- ja elinkeinotoimiston, Mikalo Oy:n (entinen Mikkelin Vuokratalot Oy), Etelä-Savon sairaanhoitopiirin, Mikkelin sosiaalikeskuksen, Mikkelin terveyskeskuksen ja Mikkelin perusopetuksen edustajat.

Bikva-arvoinnissa työntekijöiden palaute täydentää asiakaspalautteesta saatua haastattelurunkoa. Tämä esitetään seuraavana johtajille. Tyypillisesti työntekijöiden palautteesta nousee esiin työtä määrittäviä tekijöitä kuten esimerkiksi voimavarat, työn organisointi, työpaikkakulttuuri jne. Johtajien ryhmähaastattelu toteutetaan edellisen kierroksen lailla. (Krogstrup 2004, 22.)

Kutsuin eri organisaatioiden johtotehtävissä toimivia henkilöitä ryhmähaastatteluun 19.10.2010. Haastatteluun saapui edustajat Kelasta, Mikkelin työ- ja elinkeinotoimistosta, Poliisista, Etelä-Savon sairaanhoitopiiristä, Mikalo Oy:stä sekä Mikkelin kaupungin opetuspalveluista ja keskusjohdosta. Läsnä oli yhteensä 9 haastateltavaa sekä haastattelun vetäjä ja kirjuri.

Esittelin johtajille Bikva-haastattelun kulun ja tavoitteen. Johdannoksi ryhmähaastatteluun kerroin Pentti Arajärven (2009) kokoamasta ”Maahanmuuttajien työllistymisen esteet” –selvityksestä sekä kotoutumislakiuudistuksesta. Edellisillä haastattelukierroksilla saatua materiaalia olin edelleen tiivistänyt kolmeen haastatteluteemaan. Haastatteluteemat olivat:

1. Maahanmuuttaja-asiakkaan ja viranomaisen kohtaamiset erilaisissa palvelutilanteissa
2. Tiedotus ja neuvonta
3. Maahanmuuttaja-asiakkaan kotoutumisessa tarvitsema tuki.

Jaoin johtajille maahanmuuttaja-asiakkaiden, maahanmuuttajien tukipalvelujen asiantuntijoiden ja asiakaspalvelussa työskentelevien viranomaisten ryhmähaastatteluissa muistiin kirjattu haastatteluaineisto. Aineisto käytiin läpi ohjatusti edellä kuvattujen haastatteluteemojen kautta ja pääkysymyksenä oli: Mihin asioihin johtajat voivat vaikuttaa?

Bikva-arvoinnissa poliittisten päättäjien ryhmähaastattelun perustana ovat haastatteluluohjeet, jotka on laadittu asiakkaiden, työntekijöiden ja johtajien kanssa tehtyjen

haastattelujen pohjalta. Poliittiset päättäjät reagoivat Krogstrupin (2004, 23) mukaan usein seuraavilla tuloksilla:

- Joillekin Bikva-arvioinnin esiin nostamille ongelmille ei voida tehdä välittömästi mitään, esteensä esim. lainsäädäntö tai työaikamääräykset.
- Poliittiset päättäjät keskustelevat asiasta ja päättävät, että nykyistä käytäntöä ei muuteta.
- Poliittiset päättäjät tekevät päätöksiä syntyneiden ongelmien ratkaisemiseksi tarkoituksena muuttaa käytäntöä.

En toteuttanut tässä tutkimuksessa poliittisten päättäjien ryhmähaastattelua Bikva-arviointimallin mukaisesti. Arvelin, että kiireisiä päättäjiä on vaikeaa saada osallistumaan tutkimukseen. Kutsuin kuitenkin poliittisia päättäjiä keskustelutilaisuuteen 24.1.2011, jolloin esittelin heille tutkimustuloksia ja niistä nousseita kehittämissuhteita. Pointti-hankkeessa jatketaan työtä tutkimuksen pohjalta. Keskustelutilaisuus toteutui pienen, mutta asiasta kiinnostuneen joukon kanssa.

6.2.8 Tutkimuksen luotettavuus

Krogstrupin (2004, 25–29) mukaan Bikva-mallin mukaisessa laadullisessa arvioinnissa on useita ongelmia, joista arvioinnin toteuttajan tulee olla tietoinen. Tutkimuksen luotettavuuteen voivat vaikuttaa erityisesti arvioijan kyky toimia omassa roolissaan, arvioijan uskottavuus ja oikeutus tehdä arviointia, asiakkaiden haastattelusta saatu perusaineisto ja tulos, johtajien ja poliittisten päättäjien tuki tai tuen puute arviointityölle, sekä ajankäyttö erityisesti kenttätöntyöntekijöiden haastattelussa. Kenttätöntyöntekijät voivat suhtautua varauksellisesti asiakkaiden haastattelujen tuloksiin ja siten kyseenalaistaa arvioinnin luotettavuuden.

Arviointi omasta selviytymisestäni haastattelujen vetäjänä on subjektiivinen. Mielestäni pystyin toimimaan ryhmähaastattelujen vetäjänä luontevasti, luottamusta herättäen ja antaen tilan ja pääroolin haastateltaville. Haastattelutilanteen alussa oli aina tarjoulua, jonka avulla halusin luoda tilanteeseen välittömän ja haastatteluun osallistuvia henkilöitä arvostavan tunnelman (vrt. Krogstrup 2004, 26). Olin valmistellut haastattelukysymykset huolella sekä maahanmuuttaja-asiakkaiden että muiden haastateltavien ryhmien tapaamisiin. Käytin Hirsikosken (2006, 19–22) esittämiä haastattelun avauksia, esimerkiksi ”mitä ajattelette tästä?”, ”mitä ajatuksia tämä teissä herättää?”, ”miten

te olette asian kokeneet?” Oikeuttani arvioinnin tekemiseen vahvasti edustamani Pointti-hankkeen toiminta ja uskottavuuttani pitkä työkokemukseni maahanmuuttajatyössä. Asiakkaiden ryhmähaastatteluissa sain tukea luottamuksellisen ilmapiirin rakentamiseen myös siitä, että tilanteessa oli tulkkina mukana Pointti-hankkeen palveluohjaaja. Maahanmuuttajat tiedostivat, että hanketyöntekijöinä emme edusta viranomaisia. Tämä takasi sen, että maahanmuuttajien esittämä arviointi palveluista oli totuudenmukaista. Asiantuntijoiden, viranomaisten ja johtajien haastatteluissa vallitsi mielestäni avoin ja asiasta aidosti kiinnostunut ilmapiiri.

Asiakkaiden haastatteluista saatu perusaineisto on oman arvioni mukaan varsin kattava ja monipuolinen. Kolmannessa haastattelussa alkoi toistua jo aikaisemmin kerrotut teemat. Ensimmäiseen ryhmään kuuluva haastateltava lähetti minulle jälkikäteen sähköpostia, jossa hän esitti ns. ihmekysymykseen vielä tarkennuksia siitä, miten maahanmuuttajien neuvonta ja opastus tulisi järjestää. Olen tyytyväinen siitä, että lisäsin haastateltavien ryhmien mukaan myös maahanmuuttajien tukipalveluiden asiantuntijoiden haastattelun. Uskon, että heidän haastattelunsa toi tutkimuksen perusaineistoon lisää luotettavuutta. Asiantuntijoiden kommentit olivat mietittyjä ja niistä kuului ymmärrys sekä maahanmuuttajia että viranomaisia kohtaan. Asiantuntijoiden terävät kommentit herättivät kuitenkin joissain viranomaisissa kielteisiä tunteita, joka oli ymmärrettävää. Krogstrup (2004, 27–28) ilmaisee saman asian siten, että kenttätöntekijät voivat olla varauksellisia suojellakseen itseään. Haastattelijana pyrin tällaisissa tilanteissa korostamaan, että arviointituloksissa näkyy yksittäisten maahanmuuttajien ja tukipalvelujen asiantuntijoiden omakohtaiset kokemukset, jotka ovat tosia heille itselleen.

Aineiston analysoinnissa pyrin olemaan tarkkana siitä, että en jättänyt huomioimatta yhtään ryhmähaastattelussa esitettyä hiljaistakaan signaalia. Jos samat teemat nousivat esiin kaikissa kolmessa maahanmuuttajien sekä asiantuntijoiden ryhmähaastattelussa, nostin nämä teemat korostuneemmin esille tehdessäni viranomaisten ja johtajien ryhmähaastattelukierroksia varten uusia haastattelukysymyksiä.

Johtajien ja päättäjien tuki arviointityölle tuli vasta tutkimusprosessin aikana. Bikva-arvioinnissa tutkitaan yleensä vain yhden organisaation toimintaa. Tässä tutkimuksessa haasteellista oli se, että maahanmuuttaja-asiakkaita pyydettiin arvioimaan palvelujärjestelmää heille yhtenä näkyväksi tulleen kokonaisuutena. En pyytänyt etukäteen

lupaa eri viranomaisorganisaatioilta tutkia maahanmuuttaja-asiakkaiden kokemuksia ko. palveluissa. Oikeutus tutkimuksen tekemiseen tuli asiakaslähtöisestä näkemyksestä, jonka mukaan peruspalvelut ovat tärkeitä maahanmuuttajan kotoutumisen tukemisessa. Otin yhteyttä viranomaisorganisaatioihin vasta siinä vaiheessa, kun maahanmuuttajien ja tukihenkilöiden ryhmähaastattelut oli tehty. Lähestyessäni viranomaisia lähetin tutkimuksesta kertovan kirjeen organisaatioiden johtajille, jossa kerroin tutkimuksen tavoitteista ja etenemisestä. Johtajien tuki tutkimuksen toteuttamiselle tuli näkyväksi siinä, että johtajat kannustivat omia asiakaspalvelutyötä tekeviä työntekijöitään osallistumaan ryhmähaastatteluun. Haastattelussa oli mukana 16 viranomaista, joka oli paljon enemmän kuin ryhmähaastattelun ihannemäärään kuuluu. Krogstrupin (2004, 18) mukaan ryhmähaastattelu toimii parhaiten 4-6 henkilön ryhmässä. Suuri ryhmä aiheutti myös sen, että kahden tunnin haastattelu-aika oli lyhyt. Tämä voi olla syynä siihen, miten haastattelun loppuvaiheessa viranomaiset eivät kommentoineet kovinkaan paljoa joitain kysymyksiä.

Tutkimuksen toteuttajana uskon, että tutkimuksen tulokset ovat luotettavia kuvaamaan yksittäisten maahanmuuttajien kokemuksia suomalaisen palvelujärjestelmän asiakkaina eteläsavolaisessa toimintaympäristössä.

7 TUTKIMUSTULOKSET

Esittelen seuraavassa keskeisiä tuloksia toteuttamastani asiakaslähtöisestä Bikva-arvioinnista, jossa on kerätty maahanmuuttajien, maahanmuuttajien tukipalvelujen asiantuntijoiden, eri organisaatioissa asiakaspalvelutehtävissä toimivien viranomaisten sekä organisaatioiden johtajien palautetta ja kokemuksia maahanmuuttajista suomalaisten peruspalveluiden asiakkaina. Eritasoiset, toisiaan rikastavat kommentoinnit ovat nostaneet esiin moniulotteisesti erilaisia kehittämistarpeita maahanmuuttajien ja viranomaisten välisissä kohtaamisissa.

Maahanmuuttajien esittämä subjektiivinen todellisuus asiakkaana toimimisesta suomalaisessa palvelujärjestelmässä ja sitä täydentävä maahanmuuttajien tukipalvelujen asiantuntijoiden kommentointi muodostavat *perusaineiston*, jonka esittelen kunkin luvun aluksi. Viranomaisten ja johtajien kommentointi tuo esiin *moniäänisyyden* palvelujärjestelmän toteutumisessa ja haasteissa.

Tutkimustulosten esittämistä varten olen jakanut aineiston teemoihin, jotka ovat seuraavat:

- Maahanmuuttajana suomalaisessa palvelujärjestelmässä
- Viranomaisten toiminta maahanmuuttaja-asiakkaan kanssa
- Tiedotus ja neuvonta
- Tuki kotoutumiseen ja sen merkitys
- Miten tuki, neuvonta ja ohjaus tulisi järjestää?

7.1 Maahanmuuttajana suomalaisessa palvelujärjestelmässä: ”Turhautumista, kun ei tiedä mitä pitäisi tietää”

Maahanmuuttaja-asiakkaat kertoivat kokemuksiaan suomalaisen palvelujärjestelmän asiakkaina sekä muuton alkuvaiheessa että nykyisessä elämäntilanteessa. Esitän seuraavassa heidän alkuvaiheen kokemuksiaan palvelujärjestelmän asiakkaina ja niiden herättämiä ajatuksia viranomaisissa ja johtajissa.

7.1.1 Muuton alkuvaihe: ”Kokonaisuus palveluista ei hahmotu”

Vieras palvelujärjestelmä ja siinä asioiminen koetaan haasteelliseksi erityisesti muuton alkuvaiheessa, koska kokonaisuus eri palveluista ei hahmotu maahanmuuttajalle. Tämä teema nousi voimakkaasti esiin jokaisessa maahanmuuttajien haastattelutilanteessa ja siihen palattiin useita kertoja ryhmähaastattelun edetessä:

”Ei pysty toimimaan itsenäisesti, koska ei tiedä minne mennä ja mitä pitää tehdä, näkyy kaikissa pienissä asioissa.”

”Työvoimatoimisto, kouluun hakeminen – kokonaisuutta ei ymmärrä. Tietoa liian vähän, täytyy osata itse etsiä tietoa. Miten asiat liittyvät toisiinsa?”

”Toiminnot ovat irrallisia, alussa sekavaa, miten asiat liittyvät toisiinsa?”

Haastatellut maahanmuuttajat nostivat esiin tietoisuuden siitä, että heidän itsensä pitäisi aikuisina ihmisinä olla aktiivisia toimijoita. Maahanmuuttajat kertoivat haastatteluissa kokevansa viranomaisten kommentit turhauttavina:

”Turhautumista, kun ei tiedä mitä pitäisi tietää. Ei pysty asioimaan, tulee ikäviä kommentteja viranomaisilta kun ei ole hoitanut asioita.”

”Minulle sanottiin poliisiasemalla: Miksi et ole kysynyt? Miten voin kysyä, kun en tiedä että näin on! Kukaan ei neuvonut asiassa.”

Maahanmuuttajien tukipalvelujen asiantuntijat olivat samaa mieltä uusien maahanmuuttajien alkuvaiheeseen kuuluvasta epätietoisuudesta sen suhteen, mitä viranomais-
tahoja suomalaisessa palvelujärjestelmässä yleensä on, mihin viranomaisiin pitää olla yhteydessä ja minkä takia. Suomalainen palvelujärjestelmä vaatii asiakkaalta omatoimisuutta, mutta maahanmuuttajan omatoimisuus on erityisesti alussa liian vaativa tehtävä:

”Yleensä ottaen maahanmuuttajilla ei ole tietoa suomalaisen järjestelmän vaatimista alkuvaiheen pakollisista kuvioista.”

”Vain harva onnistuu toimimaan alussa itsenäisesti.”

Asiantuntijat kuvasivat oman kokemuksensa kautta maahanmuuttajan omatoimisuuden harhaa, jossa asiakas luulee ymmärtävänsä asiakokonaisuuden ja asioimisen kulun, mutta lopputulos saattaa olla toinen:

”Maahanmuuttaja voi luulla että asioi itsenäisesti, mutta todellisuudessa asiat eivät tule hoidettua oikein.”

Asiakaspalvelutyötä tekevillä viranomaisilla riitti ymmärrystä maahanmuuttaja-asiakkaille:

”Maahanmuuttaja-asiakkaille systeemin ymmärtämisessä on varmasti ongelmia, näkyy myös viranomaisille.”

”Käsitteistö ja systeemi ovat kovin erilaisia.”

Syvempää pohdintaa maahanmuuttaja-asiakkaan kannalta lähes mahdottomasta tehtävästä toimia aktiivisena ja omatoimisena asiakkaana kuvaavat seuraavat kiteytykset:

”Hukassa olemisen tunne on suurin silloin kun ei tiedä, mitä pitäisi kysyä.”

”Maahanmuutto on extreme-laji: itseohjautuvuus, oma-aloitteisuus, aktiivisuus tärkeitä.”

Asiantuntijat näkivät palvelukokonaisuuden olevan sekava järjestelmä erilaisia irrallisia toimintoja, joiden hahmottaminen on ongelmallista myös suomalaisille asiakkaille. Viranomaiset olivat samaa mieltä:

”Järjestelmälähtöinen ongelma. Vaikeaa myös suomalaisille.”

”Asiakasta juoksutetaan turhaan luukulta luukulle.”

Viranomaiset mainitsivat järjestelmään kuuluvat sanktiot:

”Sanktiot ovat ikävä asia.”

Viranomaisen tulee toimia tehtävänsä liittyvien sääntöjen mukaan. Sanktioiden toteuttaminen erityisesti niiden maahanmuuttajien kohdalla, jotka eivät ole syystä tai toisesta ymmärtäneet toimia järjestelmän vaatimalla tavalla, koettiin ikäväksi. Tämä vaikutti olevan myös eettinen kysymys viranomaisille.

Viranomaisorganisaatioiden johtajat pohtivat maahanmuuttajien alkuvaiheen ongelmia palvelujärjestelmän asiakkaina siitä näkökulmasta, mihin asioihin he voivat vaikuttaa palvelujen kehittämisessä. Edellä kuvattujen ongelmien ratkaisemiseksi organisaatioiden sisällä tulisi johtajien mielestä kehittää valmiuksia kohdata maahanmuuttaja-asiakkaita.

”Tarvitaan toimintakäytäntöjen, yhteistoiminnallisuuden (kehittämistä) eri toimijoiden välillä oman organisaation sisällä.”

”Työntekijän osaaminen, missä vaiheessa maahanmuuttaja on.”

”Asenteisiin vaikuttaminen, maahanmuuttajaystävällistä asiakaspalvelua.”

Johtajat pohtivat myös organisaatioiden välillä olevan yhteistyön merkitystä maahanmuuttajien kokeman palvelujärjestelmän sirpaleisuuden vähentämiseksi.

”Organisaatioiden välisten rajapintojen tarkistaminen.”

”Kokonaisnäkemys pitäisi välittää maahanmuuttajille, työntekijöiden tehtävä.”

Vaikeus hahmottaa kokonaisuutta vaikutti olevan maahanmuuttajille isompi ymmärtämisen ongelma kuin puutteellinen kielitaito.

7.1.2 Omatoimisuuden kehittyminen palvelujärjestelmän asiakkaana

Haastatteluihin osallistuneet maahanmuuttajat kuvasivat Suomessa asumisen myötä tapahtunutta myönteistä kehitystä omatoimisuuden kehittämisessä itsessään ja kyvys-

sään toimia asiakkaana suomalaisessa palvelujärjestelmässä. Haastatellut henkilöt olivat asuneet Suomessa 1–5-vuotta.

Myönteiseen kehitykseen ovat vaikuttaneet heidän oman arvionsa mukaan mm. kieli- taidon kehittyminen, omat kokemukset palvelujärjestelmän asiakkaana ja asioiden syy- ja seuraussuhteiden ymmärtäminen. Omatoimisuuden ja elämän edistyminen Suomessa näkyy mm. työllistymisenä, suomen kielen tai ammatin opiskeluna, työelä- mävalmennuksena, asioimisen sujuvuutena esimerkiksi Kelan kanssa jne. Henkilö- kohtaisella tasolla he kuvasivat, miten sosiaalinen verkosto on laajentunut, on tullut ystäviä, itsevarmuus on lisääntynyt, usko omiin mahdollisuuksiin ja tulevaisuuteen on kasvanut ja he ovat saavuttaneet lähtötilanteeseen verrattuna tasapainon tunnetta omassa elämässään.

Ne haastatellut maahanmuuttajat, jotka olivat saaneet tukea tai ohjausta, korostivat tuen merkitystä:

”Ne asiat, jotka sujuvat nyt hyvin, sujuvat tuen ja ohjauksen ansiosta.”

Asiantuntijoilla oli samoja kokemuksia maahanmuuttajien edistymisestä.

”Hyvä että pystyvät arvioimaan nykytilannetta ja näkemään edessään olevia haasteita.”

”Tiedostavat omatoimisuuden ja sitkeyden merkityksen.”

Viranomaiset kertoivat varsin yksimielisesti, että asiakkaiden edistyminen näkyy myös viranomaistyössä. He eivät yksilöineet sen tarkemmin, miten edistyminen näkyy.

Maahanmuuttajilta kysyttiin, oliko nykytilanteessa palvelujärjestelmässä asioinnissa edelleen hankaluuksia tai epäselvyyksiä. Haastatteluissa nousi esiin vahvasti se, miten uudet asiat aiheuttavat heille edelleen epävarmuutta:

”Uudet asiat, esim. työn hakeminen, ammattiliitto, verotus, silloin tarvi- taan tukea ja ohjausta.”

”Omatoimisuudessa on aina mukana epävarmuus siitä, mitä jos joku asia menee pieleen.”

”Kun toteuttaa nykyistä suunnitelmaa, niin osaa toimia. Jos tilanne muuttuu, se aiheuttaa epävarmuutta.”

”Ei vieläkään tiedä kaikkea, koko ajan tulee uusia asioita.”

Asiantuntijoilla oli samoja kokemuksia kuin haastatelluilla maahanmuuttajilla siitä, miten uudet tilanteet palvelujärjestelmässä aiheuttavat vaikeuksia myös jo maassa pidempään asuneille maahanmuuttajille. Asiantuntijat haastoivat keskustelullaan myös viranomaisten omatoimisuutta ja vastuuta maahanmuuttajien kokonaisvaltaisessa neuvonnassa:

”Asiakkaan pitää osata itse kysyä asioita, viranomaiset eivät kerro asioista etukäteen oma-aloitteisesti, keskittyvät vain yhteen asiaan.”

”Kokonaisuuksien ymmärtäminen on maahanmuuttajille erittäin tärkeää.”

Haastatellut maahanmuuttajat olivat selvästi aktiivisia ja eteenpäin pyrkiviä. Asiantuntijoilla oli huoli sellaisista maahanmuuttajista, joiden kotoutuminen ja omatoimisuus ei ole edistynyt samalla tavalla kuin haastateltujen maahanmuuttajien:

”On monia, joiden elämä on pysähtynyt Suomessa, esimerkiksi puoliso on päässyt eteenpäin, itse ei.”

Viranomaisilla oli edelleen ymmärrystä maahanmuuttajille. Viranomaisten kommentit korostivat asioinnin käytännön ongelmia.

”Kommunikointi puhelimessa joskus hankalaa.”

Viranomaiset olivat samaa mieltä myös siitä, että suomalaisessa systeemissä asiakkaalla on joskus kohtuutonta vastuuta, joka saattaa olla epärealistista verrattuna asiakkaan kykyihin asioida:

”Samaa mieltä, asiakkaan pitää itse osata kysyä asioista.”

Tässä kohtaa asiakaspalvelutyötä tekevät viranomaiset toivat esiin, miten samat ilmiöt kuin joista maahanmuuttajat kertoivat, koskevat myös suomalaisia asiakkaita:

”Yhteiskunta ei toimi täydellisesti, koskettaa sekä suomalaisia että maahanmuuttajia.”

”Epävarmuutta myös suomalaisilla, jos elämäntilanne muuttuu.”

”95 % toimeentulotuen asiakkaista ei tiedä, mikä on verotustodistus (sisältää suomalaiset ja maahanmuuttajat)”

Johtajien mukaan heidän työntekijöidensä tehtävänä on välittää maahanmuuttajille kokonaisnäkemyistä sekä oman organisaation että palvelukokonaisuuksien kannalta.

Johtajat näkivät tämän laajana haasteena, jossa viranomaisen tehtävänä on

”...maahanmuuttaja-asiakkaan identiteetin ja oman toimijuuden vahvistaminen ja yhteisöllisyyden uudelleen rakentamisen tukeminen.”

7.2 Viranomaisten toiminta maahanmuuttaja-asiakkaan kanssa

Viranomaisten toiminnassa maahanmuuttaja-asiakkaiden kanssa nousivat esiin seuraavat teemat: Yhteinen kieli, asioimistulkkaus, lomakkeet, maahanmuuttaja-asiakkaan ja viranomaisen välinen kohtaaminen, viranomaisten osaaminen kulttuurien välisissä kohtaamisissa sekä viranomaisten välinen yhteistyö.

7.2.1 Yhteisen kielen puuttuminen vaikeuttaa asiointia

Yhteisen kielen puuttuminen on yksi merkittävä tekijä maahanmuuttaja-asiakkaan ja viranomaisen välisissä kohtaamisissa. Tämä korostuu erityisesti alkuvaiheessa, mutta myös maahanmuuttajan asuttua Suomessa jo pidempään.

Alkuvaiheeseen liittyen maahanmuuttajat kertoivat kieleen ja palveluissa asiointiin liittyen seuraavia asioita:

”Ilman suomen kieltä kaikki on vaikeaa alussa, vaikuttaa arjen sujumiseen.”

”Ei pystytäkään keskustelemaan perusasioista (ilman tulkkia), koska ei ole sanavarastoa eikä ymmärretä asiayhteyttä ja sisältöä.”

Tiedon jakaminen viranomaisten puolelta koettiin hankalaksi ymmärtämisen kannalta. Viranomaiset antavat suomenkielisiä esitteitä tai kertovat suullisesti erilaisista asiakkaan kannalta tärkeistä asioista, mutta vaikean kielen takia maahanmuuttaja-asiakas ei pysty omaksumaan tietoa.

”Tietoa jaetaan, mutta sitä on vaikeaa ymmärtää viranomaiskielen takia.”

Maahanmuuttajat arvioivat omaa kielitaitoaan nykytilanteessaan ja jotkut heistä toteivat, miten kielitaito ei nykyisellä tasolla edelleenkään riitä ja kielen opiskeluun ei ole mahdollisuuksia. Tämä vaikuttaa jonkinlaiselta patti-tilanteelta, jolloin maahan-

muuttajan syrjäytyminen yhteiskunnan eri osa-alueilta kielen takia on mahdollista, jopa todennäköistä. Kielen oppiminen on samalla jokaisen omalla vastuulla, jolloin neuvonnan ja ohjauksen merkitys erilaisten itseopiskelumateriaalien löytämiseksi on tärkeää.

Asiantuntijat täydensivät oman kokemuksensa kautta maahanmuuttajien kertomaa palautetta kielen merkityksestä. Tässä saattaa vaikuttaa myös kulttuurisia tekijöitä:

”(Maahanmuuttajat) eivät uskalla hoitaa itse omia asioita, asiointi vieraalla kielellä on vaikeaa.”

”Asiakkaat eivät kehtaa sanoa, että eivät ymmärrä mistä on kysymys, mitä on sovittu jne.”

Asiantuntijat olivat vahvasti sitä mieltä, että jokaisen maahanmuuttajan tulisi päästä heti alkuvaiheessa opiskelemaan suomen kieltä. Odotusajat kielikursseille ovat liian pitkiä.

Asiakaspalvelutehtävissä toimivat viranomaiset kokivat samoin yhteisen kielen puutumisen ongelmalliseksi asiaksi, joka vaikutti heihin myös henkilökohtaisella tasolla:

”Itsekin tulee tuskaiseksi, jos ei saa selitetyksi asiaa niin, että asiakas ymmärtää.”

”Silmistä näkee, milloin asiakas ymmärtää.”

”Epämiellyttävää kun näkee, ettei asiakas ymmärrä.”

Viranomaiset kertoivat englannin kielen käyttämisen harhasta asiakaspalvelutyössä:

”Viranomaiset yrittävät kommunikoida (maahanmuuttajien kanssa) englanniksi, vaikea ymmärtää että läheskään kaikki eivät puhu englantia.”

Johtajat nostivat oman ryhmähaastattelunsa aikana esiin monta kertaa kielitaidon merkityksen maahanmuuttaja-asiakkaan ja viranomaisen välisissä kohtaamisissa. Johtajat tiedostivat, että suomen kielen opetusta ei ole riittävästi tarjolla. Johtajat toivoivat monipuolisia kielen oppimisen keinoja, joista kielikoulutuksen kytkeminen työhön nähtiin tärkeänä.

”Suomen kielen opetus ei ole riittävää.”

”Kielikoulutuksen tulisi tapahtua työssä, (tarvitaan) monipuolisia tapoja oppia. Tarvitaan myös meidän työssä olevien asennemuutosta.”

7.2.2 Asioimistulkkaus: ”Eettinen ahdistus”

Asioimistulkkaus ei ollut tuttua haastatelluille maahanmuuttajille ja heillä ei ollut kokemuksia asioimistulkin käyttämisestä palvelujärjestelmässä. Tämä vahvisti käsitystä siitä, että asioimistulkkiä käyttäminen peruspalveluissa ei-pakolaistaustaisten asiakkaiden kohdalla on harvinaista. Ensimmäiseen ryhmähaastattelutilanteeseen osallistuneista maahanmuuttajista vain yksi seitsemästä tiesi, mistä saa tilattua tulkin.

”Tulkin avulla olisi voinut ymmärtää suomalaista systeemiä.”

”Pitäisi tietää mistä saa tilattua tulkin, muualtakin kuin Pointista.”

Asiantuntijat korostivat, että tulkin merkitys maahanmuuttajan ja viranomaisen välisessä kohtaamisessa on erittäin suuri, mutta maahanmuuttaja-asiakkailta ei ole tietoa oikeudestaan tulkin palveluihin. Asiantuntijat esittivät myös seuraavan väittämän:

”Viranomaiset eivät aina tiedä, että tulkki pitäisi tilata. Onko rahaa tulkkeihin muidenkin kuin pakolaisten kohdalla?”

Viranomaiset tiedostivat tulkkaukseen liittyvät reunaehdot:

”Puhemiehenä ei saisi olla puoliso tai lapsi, tulkin käyttäminen tärkeää tietyissä viranomaistilanteissa.”

Hyvin selväksi tuli myös viranomaisten käsitys, että tulkkiä käyttäminen on suurelta osalta resurssikysymys.

”Tulkkeihin ei ole rahaa!”

Johtajat keskustelivat tulkkaukseen liittyvistä asioista runsaasti ja samat teemat kuin muilla haastatelluilla ryhmillä toistuivat myös heidän keskustelussaan. Johtajat kuvasivat eettistä ahdistusta, joka syntyy tulkkauksen tärkeyden tiedostamisesta asiakkaan kannalta ja samalla resurssipulasta.

”Tulkkiä käyttäminen on resurssikysymys.”

”Eettinen ahdistus.”

Tulkkauksen järjestämisen resursoinnissa ja pohtimisessa välittyi oravanpyörä-ilmiö.

”Milloin aloite on asiakkaalla, milloin järjestelmän vaatima asia?”

Viranomaisten velvoite asioimistulkkauksen järjestämiseen tietyissä viranomaisen aloitteesta tulevilla tilanteilla tunnetaan, mutta johtajat pohtivat myös sitä, milloin

aloite on asiakkaalla ja milloin kyseessä on järjestelmän vaatima asia, jolloin todellinen aloite onkin viranomaisesta eli järjestelmästä lähtöisin.

Johtajat keskustelivat työntekijöidensä arkityön haasteista ja maahanmuuttaja-asiakkaalle näkyvästä palvelun laadusta:

”Luotetaanko liian helposti siihen, että asiat hoituvat ilman tulkkia? Palvelun taso?”

Yhdessä organisaatiossa oli haastatteluun osallistuvan johtotason edustajan mukaan tulkkausjärjestelyt sovittu ja tulkkeja käytetään tarvittaessa.

”Tulkkausjärjestelyt nykyään helpompia, puhelin- ja etätulkkaus (nopeita ja taloudellisia).”

Samassa organisaatiossa oli huomattu, että tulkkauksen järjestämisessä tarvitaan myös muuta osaamista tulkkauksen teknisten järjestelyjen lisäksi:

”Asiakkaat ovat arkoja sanomaan etteivät ymmärrä, tulkkauksen tarpeen tunnistaminen. Henkilöstön kouluttaminen on tärkeää asioimistulkkauksen tarpeen tunnistamiseen.”

Jossain organisaatiossa oli myös mietitty kielikurssien järjestämistä henkilökunnalle. Johtajat totesivat, että mikäli uusi kotouttamislaki menee läpi sellaisenaan, asioimistulkkauksista on järjestettävä jatkossa enemmän ja asia ratkeaa sen myötä. Johtajien mielestä resurssien osoittaminen asioimistulkkauksen järjestämiseen on päättäjien tehtävä.

7.2.3 Lomakkeet

Maahanmuuttajat kertoivat erilaisten lomakkeiden tuottavan heille paljon ongelmia. Monissa palveluissa asiointi ei onnistu ilman lomakkeiden täyttämistä. Viranomaiskieli on vaikeaa sekä ymmärtää että kirjoittaa. Edes suomalainen puoliso ei välttämättä pysty auttamaan.

”Lomakkeiden täyttäminen on vaikeaa myös suomalaiselle puolisolalle.”

”Lomakkeet tuottavat monenlaisia ongelmia. Pitäisi olla malleja, ohjeita muilla kielillä.”

”Oleskelulupalomakkeet ovat kamalia.”

Viranomaiset olivat samaa mieltä lomakkeiden tuottamista ongelmista maahanmuuttajille. Keskustelussa käytiin läpi eri organisaatioiden nyt jo tarjolla olevia erikielisiä lomakkeita ja todettiin jotain olevan käytössä. Lomakkeiden kääntäminen on kuitenkin resurssikysymys, johon organisaatioissa ei ole varauduttu.

Johtajat nostivat esiin sähköisen asioinnin kehittymisen myötä tulevat ongelmat monien asiakasryhmien, myös maahanmuuttajien kohdalla.

”Sähköiset lomakkeet ovat vielä vaikeampia, jos on väärin täytetty niin asia ei etene.”

”Sähköisten lomakkeiden suunnittelu eri kielillä, ATK-osaaminen tosi tärkeää myös maahanmuuttajille.”

”Eniten apua tarvitsevat eivät ehkä osaa käyttää sähköisiä järjestelmiä, tulisi tarjota vaihtoehtoja.”

Erikielisten lomakkeiden kehittämiseksi johtajat esittivät, että asia tulee ratkaista valtakunnallisesti. Erilaisten lomakkeiden käännöksiä ja ohjeita niiden täyttämiseen tulisi löytyä kattavasti esimerkiksi Suomi.fi - verkkopalvelusta. Asian eteneminen on johtajien mielestä päättäjien tehtävä.

7.2.4 Maahanmuuttaja-asiakkaan ja viranomaisen välinen kohtaaminen

Edellä kuvatut kielen, asioimistulkkauksen ja lomakkeiden aiheuttamat haasteet maahanmuuttaja-asiakkaan ja viranomaisen välisessä kohtaamisessa ovat samantyyppisiä ongelmia, joiden ratkaisemisessa lisäresursointi voi auttaa. Haastatellut maahanmuuttajat kertoivat myös muita kokemuksiaan erilaisista kohtaamisista viranomaisten kanssa, joissa korostuu kahden ihmisen välinen vuorovaikutus:

”Tunne ohittamisesta, asiakkaalle ei jakseta selittää tarkemmin koska ajatellaan, että hän ei kuitenkaan ymmärrä.”

”Työntekijät kyllä tietävät asioista, pitäisi huomioda että kaikki on meille uutta.”

”Sen lisäksi että on tärkeää saada asiat hoidettua, olisi tärkeää että kaikenlaisissa kohtaamisissa kohtelu olisi ystävällistä.”

Tunne ohittamisesta voi olla syvä kokemus, joka ei synnytä ja tue luottamusta viranomaisiin ja palvelujärjestelmää kohtaan. Maahanmuuttajat olivat myös kokeneet, että

heitä ei kuunnella. Jostain syystä nämä kokemukset liittyivät erityisesti terveyden- ja sairaanhoitoon:

”Pyynnöstä huolimatta en saanut aikaa venäjänkieliselle lääkärille, vaikka heitä on kaksi terveyskeskuksessa.”

”Kotimaasta diagnoosi ja paperit perussairaudesta englanniksi. Sairaala ei noteerattu annettuja tietoja, tehtiin väärä diagnoosi, jonka pohjalta hoidettiin 5 vuotta. Uusi diagnoosi, sama kuin kotimaasta, nyt asianmukainen hoito ja asiaan kuuluva kuntoutus, koska suomalainen sukulainen vaati.”

Viranomaisten osaamista kulttuurien välisissä kohtaamisissa arvioitiin monissa esimerkeissä, jotka liittyivät edelleen terveydenhuoltoon. Osaamisen ongelmat liittyivät sekä viranomaisten kulttuuriseen että tiedolliseen osaamiseen. Maahanmuuttajilla oli useita kokemuksia, joissa terveydenhuollossa ei ole tunnistettu asiakkaan oikeutta palveluun, vaikka mukana on ollut Kela-kortti. Tässä esimerkissä hoitoa antava hammaslääkäri oli kieltäytynyt palvelemasta maahanmuuttajaa, vaikka tällä oli oikeus hoitoon.

”Hammaslääkäri sanoi ettei ole oikeutta terveydenhuoltoon vaikka oli Kela-kortti ja aika varattuna. Hammaslääkäri ei tiennyt minun oikeudesta.”

Terveydenhoito sai myös myönteistä palautetta:

”Iloinen yllätys: suomalainen lääkäri puhui venäjää. Lääkärit puhuvat englantia sekä vähän saksaa.”

Asiantuntijoilla riitti ymmärrystä sekä haastatelluille maahanmuuttajille että viranomaisille. Asiantuntijat tunnistivat kohtaamisissa sekä resurssiongelmia että kulttuurisia kysymyksiä.

”Resurssien puute vaikuttaa viranomaisten työhön.”

”Maahanmuuttajien odotukset viranomaisia kohtaan ovat usein suuria.”

Myös asiantuntijat esittivät palautetta viranomaisille omien kokemuksiansa kautta, jossa pohdittiin viranomaisten asenteita ja osaamista maahanmuuttaja-asiakkaiden kanssa:

”Maahanmuuttajan pitää olla itse sitkeä, ei saa antaa periksi. Viranomaiselta tulee helposti vastaukseksi ei.”

”Viranomaisten vaikutus on tärkeä, tuntuu välillä vallankäytöltä.”

”Ovatko maahanmuuttajat tervetulleita asiakkaita?”

”Viranomaisilla ei ole tarpeeksi tietoa maahanmuuttaja-asiakkaiden asioista.”

Viranomaiset kertoivat toimivansa lakien ja asetusten mukaan, jotka vaikuttavat osaltaan myös viranomaisen ja maahanmuuttaja-asiakkaan kohtaamisissa. Haastattelijalle välittyi viranomaisten hyvä tahto, mutta samalla tietämättömyys yhdenvertaisuudesta palveluissa.

”Viranomaisella on velvollisuus palvella kaikkia asiakkaita, kaikki ovat tervetulleita.”

”Yritetään kohdella samoin kuin suomalaisia.”

Viranomaiset tunnistivat myös heihin kohdistuvaa kielteistä palautetta ja totesivat seuraavaa:

”Jos osaa kysyä oikein saa helpommin kyllä-vastauksen.”

”Viranomaisilla on liian vähän kulttuurisidonnaista osaamista ja se on vain harvojen osaamista.”

”(Esitetty sairaanhoidon) case on täysin mahdollinen, myös suomalaiselle asiakkaalle. Ihminen joka ei pysty pitämään puoliaan voi joutua kokemaan tällaista.”

Johtajat miettivät omia vaikuttamismahdollisuuksiaan viranomaisten ja maahanmuuttaja-asiakkaiden välisten kohtaamisten kehittämisessä.

”Perusarvona asiakaslähtöisyys, jota esimiehenä voin tukea.”

”Hyvää asiakaspalvelua, nöyryyttä kuunnella asiakasta.”

”Asenteen merkitys, tarvitaan enemmän aikaa kohtaamisiin. Esimiesten hyväksyntä (suuremmalle ajankäytölle maahanmuuttaja-asiakkaan kohtaamisessa).”

”(Tarvitaan) kulttuurierokoulutusta.”

Johtajat totesivat lopuksi, että maahanmuuttaja-asioden edistämisen kaikilla tasoilla tulee olla alueellisesti strateginen asia. Johtajien mielestä poliittisten päättäjien tehtävänä on ottaa tähän kantaa.

7.2.5 Viranomaisten välinen yhteistyö

Maahanmuuttajien näkökulmasta viranomaisten välinen yhteistyö ei toimi. Tämä näyttäytyy maahanmuuttajille erityisesti TE-toimiston ja Kelan välisessä toiminnassa, jossa maahanmuuttajan on vaikeaa ymmärtää niiden välistä yhteyttä. Maahanmuuttajat kokivat myös, että he joutuvat kertomaan samoja asioita yhä uudelleen ja uudelleen eri viranomaisten luona.

”Tieto ei kulje eri viranomaisten välillä.”

Asiantuntijat vahvistivat tämän omasta näkökulmastaan. Tarkempaa yksilöintiä tai esimerkkejä asiasta ei kuitenkaan noussut esiin.

Viranomaisten mielestä suomalaisetkaan eivät ymmärrä yhteyttä TE-toimiston ja Kelan välillä. He olivat samaa mieltä siitä, että eri hallinnonalojen välillä pitäisi olla enemmän yhteistyötä, mutta se ei ole täysin yksinkertaista.

”Byrokratia vaikuttaa liikaa asiakastietojen vaihtamiseen asiakaslähtöisesti.”

TE-toimiston ja Kelan työntekijät kävivät ryhmähaastattelun yhteydessä keskustelun, jossa he totesivat yhteistyön tekemisen olevan vaikeaa eri hallinnonalojen takia. Toisella työntekijällä oli takanaan yli kymmenen vuoden työsuhte omassa organisaatiossaan ja hän totesi, ettei ole koskaan ollut mukana TE-toimiston ja Kelan välisessä yhteistyötapaamisessa. Samassa yhteydessä keskusteltiin myös ”yhden luukun” asiakaslähtöisestä työskentelystä, josta todettiin seuraavaa:

”Yksi luukku kaatuu eri hallinnon alojen itsenäisyyteen, kukaan ei voi tietää kaikkea kaikesta.”

Johtajat keskustelivat viranomaisten välisen yhteistyön kehittämisestä ja totesivat, että toisten organisaatioiden työskentelytapojen tunteminen helpottaisi asiakastyötä tekemä.

”Toisten organisaatioiden asiakaspalvelutavat ja –tarpeet tutuiksi.”

Johtajien mukaan asiakastietojen vaihtaminen eri organisaatioiden välillä on järjestyksymys silloin, kun se tapahtuu asiakkaan suostumuksella. Tietoja vaihdetaan jo nyt arkirutiineina. Johtajat olivat tietoisia palvelujärjestelmien kehittämisen mukanaan tuomista haasteista.

”Henkilökohtaisten yhteyksien tulee säilyä (viranomaisten välillä) vaikka siirrytään sähköiseen ja puhelinasiointiin.”

Johtajien mielestä yhteisenä haasteena on palvelujärjestelmien kehittäminen. TE-toimistossa on hyviä kokemuksia eri toimijoiden välisen yhteistyön kehittämisestä toimimalla yhteistiloissa hankkeiden kanssa. Voisiko esimerkiksi kunnan yhteispalvelut olla tärkeässä roolissa maahanmuuttajille suunnatun tuen yhteisessä kehittämisessä? Yhteispalvelu voisi välittää tietoa esimerkiksi terveydenhuollon ja sairaanhoidon palveluista yhdestä palvelunumerosta, jolloin kontaktipintoja vähennetään. Yhteispalvelussa voisi olla palveluna tuettu sähköinen asiointi.

7.3 Tiedotus ja neuvonta: ”Tulee liikaa yllätyksiä”

Haastatellut maahanmuuttajat kertoivat omia kokemuksiaan suomalaisen palvelujärjestelmän tarjoamasta tiedotuksesta ja neuvonnasta, erilaisista esitteistä ja oppaista sekä internetistä löytyvästä tiedosta ja niiden hyödyllisyydestä maahanmuuttajien kotoutumisen tukemisessa.

Viranomaisten antama tiedotus ja neuvonta eivät tunnu kohtaavan maahanmuuttajien tarpeita. Tiedon tarpeet liittyvät tiiviisti siihen, että maahanmuuttajan tulee ymmärtää, minkä takia palvelujärjestelmä toimii niin kuin se toimii, ja miten hänen itsensä tulee siinä toimia. Uudet tilanteet aiheuttavat yllätyksiä, joita aikuinen ihminen ei osaa ennakoida.

”Monenlaista tietoa tarvitaan paljon. Maahanmuuttajan pitää ymmärtää minkä takia.”

”Viranomaiset antavat paljon esitteitä ja puhutan paljon, mutta oikeiden vastauksien saaminen on hankalaa.”

”Tulee liikaa yllätyksiä.”

Asiantuntijat näkivät tiedottamisen ja neuvonnan merkityksen erittäin suurena, sillä osan maahanmuuttajien kokemista ongelmista palvelujärjestelmän asiakkaina voisi

ennalta ehkäistä tiedottamalla hyvin jo maahanmuuton alkuvaiheessa. Asiantuntijoiden puheista välittyi huoli siitä, ymmärretäänkö tämä riittävän hyvin eri palveluissa.

”Syrjäytymistä voidaan ehkäistä antamalla vahvaa ohjausta ja tukea alkuvaiheessa, sen merkitys on suuri ja se kantaa eteenpäin.”

Asiantuntijat kävivät laajaa keskustelua liittyen maahanmuuttajien neuvontaan ja ohjaukseen. Lähtökohtana oli kokemus siitä, että yhteiskunta ei vastaa maahanmuuttajien yksilöllisen neuvonnan ja ohjauksen tarpeisiin.

”Miksi maahanmuuttajien ohjaus tapahtuu vain hankkeiden rahoituksella tai kolmannen sektorin toimesta?”

Asiantuntijoilla on omia kokemuksia työstä maahanmuuttajien tukihenkilöinä yhdistysten ja hankkeiden työntekijöinä. Asiantuntijat ovat antaneet maahanmuuttajien elämäntilanteita ja palvelutarpeita kokonaisvaltaisesti tukevaa neuvontaa ja ohjausta. Tämän kaltaiselle työlle on todettu olevan tarvetta, mutta yhteiskunnan viralliset tahot eivät ole kokonaisvaltaiseen neuvonnan ja ohjauksen tarpeeseen vastanneet.

Viranomaiset eivät osanneet omalta osaltaan kommentoida tiedotuksen ja neuvonnan palautetta. Johtajat jäivät miettimään, mitkä organisaatiot ovat yhteisvastuullisia tiedottamisesta maahanmuuttaja-asiakkaan näkökulmasta.

7.3.1 Esitteet ja oppaat

Maahanmuuttajien mielestä suomenkieliset esitteet ovat vaikeita. Maahanmuuttajille tulisi tehdä heidän tiedontarpeisiinsa suunnattuja esitteitä erityisesti TE-toimistossa.

”Tarvitaan konkreettinen esite mahdollisuuksista (TE-toimisto). Tarkeempaa tietoa esimerkiksi kurssien sisällöistä. Työntekijät kyllä tietää, mutta meille se on kaikki uutta.”

”Tarvetta täsmäesitteelle, jossa olisi mukana sanastoa usealla eri kielellä. Ei pysty keskustelemaan perusasioista koska ei ole sanavarastoa eikä ymmärrä mitään kurssien sisällöistä.”

Asiantuntijat korostivat sitä, miten omakielisyys ja selkokielisyys esitteissä, tiedotteissa ja oppaissa on erittäin tärkeää. Asiantuntijat näkivät, että maahanmuuttajille tuotetut esitteet palvelevat muitakin.

”Hyvästä esitteestä ja oppaasta hyötyvät kaikki, myös viranomaiset.”

Maahanmuuttajilta kysyttiin, millainen on hyvä esite, tiedote tai opas. Luettelonomaisesti he mainitsivat seuraavat:

”Polkuja työelämään”

”Muuttajan kortti”

”Tervetuloa Mikkeliin-opas, joka pitäisi olla myös muilla kielillä kuin suomi, englanti ja venäjä”

Maahanmuuttajat mainitsivat hyviksi oppaiksi eri hankkeissa tehtyjä maahanmuuttajien tarpeisiin luotuja oppaita, jotka ovat selkokielisiä sekä käännetty myös englannin ja venäjän kielille.

Asiantuntijat lisäsivät hyvien esitteiden joukkoon vielä Pointti-hankkeen kokoaman omaehtoisen suomenkielen tarjonnan koulutusesitteen.

”Suomen kielen omaehtoinen koulutusesite on ollut kysytty ja tarpeellinen, maahanmuuttajat eivät löydä itse tarjontaa.”

Viranomaiset eivät juuri kommentoineet esitteiden ja oppaiden tarvetta. Ne viranomaiset jotka tunsivat edellä mainitut Pointti-hankkeen tuottamat materiaalit, pitivät niitä onnistuneina ja tarpeellisina. Omia esitteitään he eivät maininneet.

Johtajat näkivät tarpeen erilaisten maahanmuuttajille suunnattujen tiedotustilaisuuksien ja esitteiden kehittämisessä. Valtakunnallisesti on tuotettu hyviä materiaaleja esimerkiksi CIMO:n eli kansainvälisen yhteistyön ja liikkuvuuden keskuksen toimesta, joiden käyttöä tulisi lisätä myös paikallisesti. Johtajat esittivät myös, miten kaupungin tulisi ottaa roolia hankkeissa tuotettujen hyvien materiaalien ylläpidossa ja päivittämisessä.

”Tarvitaan koordinoivaa panosta yhteistyön ja kehittämisen jatkumiseen.”

7.3.2 Internet

Maahanmuuttajat kertoivat, miten netissä on paljon tietoa, mutta sen löytäminen on vaikeaa.

”Netistä löytyy paljon tietoa, mutta ensimmäisen puolen vuoden aikana se oli tosi vaikeaa koska törmätään viranomaiskieleen.”

”Joskus löytyy helpommin, joskus ei.”

Jos maahanmuuttaja löytää viranomaisten omat verkkosivut, niin vaikea viranomaiskieli asettaa omat haasteensa ymmärtää tietoa. Eri maahanmuuttajayhteisöillä on omia sivustoja ja keskusteluryhmiä, joissa on paljon kokemuseräistä tietoa, jonka oikeellisuutta ei takaa kukaan. Myöskään netin käyttäminen ei ole kaikille helppoa.

”Venäjänkielisillä sivuilla on tulkintoja, ei voi tietää mistä näkökulmasta ne ovat.”

Asiantuntijat olivat samaa mieltä netistä löytyvän tiedon oikeellisuuden haasteista. Oman työnsä kautta he ovat toimineet tukihenkilöinä ja auttaneet maahanmuuttajia löytämään ja tulkitsemaan tarvitsemaansa tietoa. Maahanmuuttajille tarkoitettua valtakunnallista, 15 kielellä toimivaa verkkopalvelu Infopankkia on asiantuntijoiden mielestä vaikeaa löytää itsenäisesti eikä sen tarjonta riitä pidempään Suomessa asuneiden tiedon tarpeisiin.

Myös viranomaiset olivat samaa mieltä internetin kautta löytyvästä tiedosta. Johtajat näkivät kehittämistarpeina erikieliset www-sivut.

”Maahanmuuttajille netistä haetun tiedon oikeellisuus on haaste ja viranomaiskieli on vaikeaa.”

Asiantuntijat nostivat esiin vielä henkilökohtaisuuden merkityksen.

”Liian usein vedotaan netistä löytyvään tietoon. Tarvitaan henkilökohtaista palvelua kuten esimerkiksi seniorikansalaisten kanssa.”

7.4 Tuki kotoutumiseen ja sen merkitys

Maahanmuuttajat kertoivat omia kokemuksiaan epävirallisen ja viranomaisten antaman tuen saamisesta sekä sen merkityksestä kotoutumiselle. Yleisluontoisena toiveena oli, että tuki olisi asiallista. Kukaan ei halunnut olla ”säälitapaus”, jota autetaan hyvästä sydäimestä.

Useat maahanmuuttajat kuvasivat saaneensa epävirallista tukea ystäviltä ja sukulaisilta, jotkut myös kolmannelta sektorilta ja maahanmuuttajien kotoutumista tukevista hankkeista.

”Sukulaiset, ystävät, tuttavat, opettaja, Mimosa, Kontakti-projekti.”

”Tietoja ja neuvoja sai aiemmin Suomeen muuttaneilta.”

Ystävien ja sukulaisten antama tuki on myös ongelmallista.

”Neuvot pidempään asuneilta eivät pidä paikkaansa, koska lainsäädäntö ja käytännöt muuttuvat.”

Kaikilla haastatelluilla maahanmuuttajilla ei ole ollut saatavilla edes ystävien ja sukulaisten tarjoamaa tukea, jolloin yksin jäämisen kokemukset ovat olleet vahvoja.

”Ei ollut ketään jolta kysyä.”

Ne maahanmuuttajat, joiden muuton syy oli ollut suomalainen puoliso, kertoivat miten maahanmuuttoon liittyvät asiat ovat vieraita myös puolisolle. Suomalainen puoliso ei siis yksin riitä ratkaisemaan kaikkia niitä kysymyksiä, joita maahanmuuton yhteydessä tulee esiin.

”Suomalainen puoliso ei tiedä kaikista maahanmuuttoon liittyvistä asioista, tarvitaan myös muuta tukea.”

Asiantuntijat olivat samaa mieltä haastateltujen maahanmuuttajien kanssa siitä, että kaikki tarjolla oleva tuki ei välttämättä vie uuden muuttajan asioita eteenpäin.

”Sukulaisten antaman tuen takana on usein vanhentunutta ja väärää tietoa.”

Myös viranomaiset tunnistivat saman ongelman:

”Asiat ovat usein muuttuneet siitä, kun sukulaiset ja ystävät ovat tulleet Suomeen. Esimerkiksi etuuksissa näkyy asiakkaiden erilaiset elämäntilanteet, ne eivät koskaan ole yksi yhteen.”

Maahanmuuttajat kertoivat Kontakti- ja Pointti-projektien antaman tuen merkityksestä, joka on luonteeltaan epävirallista tukea.

”Hankkeiden antama tuki on ollut tärkeää.”

”Ne asiat jotka nyt sujuvat hyvin, tuen ja ohjauksen ansiota.”

”Muutoksiin on vaikuttanut Pointti-projekti.”

Asiantuntijat edustivat kolmannen sektorin toimijoita ja erilaisia hankkeita. Tämä epävirallinen tuki on useille maahanmuuttajille tärkeää, mutta viranomaisille se ei aina tunnu olevan tuttua.

”Järjestöjen ja hankkeiden antamaa tukea ei aina tunnisteta viranomaisten taholta.”

Kolmannen sektorin ja hankkeiden kautta toimivat maahanmuuttajien tukihenkilöt ovat joskus mukana asioimistilanteissa. Viranomaisten toimesta heitä kohdellaan yleensä asiallisesti, mutta aina ei. Tukihenkilöt voivat auttaa asiakasta ymmärtämään asiayhteyksiä ja laajempia kokonaisuuksia kyseensä olevasta asiasta, mutta samalla he voivat toimia myös eräänlaisena kulttuuritulkkina myös viranomaiselle.

Haastatelluilla maahanmuuttajilla oli hyvin erilaisia kokemuksia siitä, ovatko he saaneet viranomaisilta tukea ja minkälaista tukea. Osa maahanmuuttajista ei ollut saanut oman kokemuksensa mukaan viranomaisilta minkäänlaista tukea, osa oli saanut tukea kun oli ensin osannut sitä pyytää. Huomioitavaa on, että kukaan ei kertonut saaneensa tukea viranomaiselta pyytämättä sitä erikseen. Toisin sanoen ennakoivaa tukea ei ollut tarjolla viranomaisen aloitteesta. Asiakkaan asiat etenevät omatoimisuuden avulla.

”Viranomaisilta ei saanut mitään tukea.”

”Jos ei muistuta itse viranomaisia tarpeeksi usein, niin asiat eivät etene.”

Maahanmuuttajat totesivat hyvin painavasti sen, että liian harvoilla viranomaisilla on tietoa ja osaamista palvella maahanmuuttaja-asiakasta. Kulloinkin kyseessä olevan asian eteneminen ja hoituminen riippuu liikaa asiaa hoitavasta viranomaisesta.

”Täsmätietoa liian vähän liian harvoilla henkilöillä, erilaisia lain tulkintoja. Riippuu myös siitä selvittääkö viranomainen asiaa loppuun saakka.”

”Suoria vastauksia ei saatu, viranomaiset eivät osanneet vastata kysymyksiin.”

Kotoutumiskoulutuksessa saatu tuki oli ollut monille maahanmuuttajille tärkeää, mutta sitä ei kuitenkaan mielletty viranomaistueksi. Kotoutumiskoulutus koetaan usein turvalliseksi ympäristöksi, jossa ollaan tekemisissä maahanmuuttajan elämäntilannetta ymmärtävien opettajien kanssa.

”Eniten tukea tuli kotoutumiskoulutuksesta, virallinen järjestelmä ei tarjonnut mitään tukea.”

Asiantuntijat nostivat esiin tärkeän asian, joka viranomaisten tulisi tunnistaa:

”Luottavatko viranomaiset liikaa siihen, jos uusi muuttaja kertoo että hänellä on sukulaisia tai tuttavita jotka auttavat?”

Viranomaisten näkökulmasta maahanmuuttajan tukemiseen vaikuttaa kieli.

”Jos ei ole yhteistä kieltä, on vaikeaa tukea.”

Viranomaiset korostivat tässä yhteydessä pyrkimystään tasa-arvoiseen kohteluun myös maahanmuuttajien kanssa. Tasa-arvon kanssa nousi esiin myös palvelujärjestelmän haasteet kaikille asiakkaille.

”Maahanmuuttajan on hyvä ymmärtää, että systeemi on sama myös suomalaisille.”

Maahanmuuttajat kertoivat useiden esimerkkien kautta siitä, miten kotoutumista ja palvelujärjestelmässä asiointia helpottavan tuen merkitys on maahanmuuttajalle suuri.

”Tuen merkitys on ollut suuri!”

”Tuki on helpottanut, auttoi tekemään ja hoitamaan asioita.”

Asiantuntijat arvioivat tuen merkitystä moniulotteisesti:

”Hyvä ja riittävä tuki alkuvaiheessa motivoi ihmistä toimimaan itsenäisesti, tämä näkyy kaikessa myöhemmässä toiminnassa (mm. koulutus ja työelämä).”

”Vuorovaikutuksen merkitys on suuri, tarvitaan aitoa kohtaamista eri tilanteissa, ihminen ihmiselle. Maahanmuuttajat eivät ole mitään säälitapauksia, joita autetaan hyvästä sydäimestä.”

”Tarvitaan itsenäisen toimimisen tukemista, ei puolesta tekemistä. Aikuinen ihminen tarvitsee tietoa ja ohjausta, että voi toimia itse.”

Viranomaiset eivät kommentoineet tätä teemaa. Tuen merkitys ei jostain syystä herättänyt viranomaisissa keskustelua. Johtajat jäivät miettimään, pitäisikö Mikkelissä kehittää samantyyppistä palvelua kuin parhaillaan ollaan kehittämässä nuorten tukemiseksi ns. Olkkari-idean mukaan. Asiakasta tulisi tukea kokonaisvaltaisen palvelun avulla. Johtajat pohtivat myös sitä, tulisiko jokaisessa organisaatiossa olla oma maahanmuuttaja-asioiden asiantuntija vai tulisiko maahanmuuttaja-asioiden osaamista kasvattaa kaikkien viranomaisten osaamisena? Lopulta päädyttiin ajatukseen, jonka mukaan organisaatioissa tarvitaan sekä erityisosaamista että maahanmuuttaja-asioiden valtavirtaistamista.

7.5 Miten tuki, neuvonta ja ohjaus tulisi järjestää: ”Yksi virallinen paikka”

Haastatteluilta maahanmuuttajilta kysyttiin ns. ihmekysymys, jossa heille annettiin kuvitteellinen valta järjestää maahanmuuttajien tuki, neuvonta ja ohjaus. Saadut ajatukset ja ideat esitellään seuraavien kokonaisuuksien kautta: Ennen muuttoa, alkuvaihe Suomessa, neuvonnan ja ohjauksen järjestäminen, tiedottaminen.

Haastatellut maahanmuuttajat toivoivat, että ennen Suomeen muuttamista olisi oleskeluvan myöntämisen yhteydessä etukäteistiedottamista maahanmuuttoon liittyvistä asioista. Näin muuttaja osaisi varautua etukäteen tiettyihin viranomaiskohtaamisiin ja osaisi myös toimia niissä oikein. Muuttajalla olisi silloin mm. tarvittavat asiakirjat valmiiksi käännettyinä, tarvittavat rekisteröitymiset sujuisivat ongelmitta, työmuuttajilla olisi tietoa työsopimukseen, verotukseen, terveydenhuoltoon, ammattiliittoihin jne. liittyvistä asioista.

Haastateltujen maahanmuuttajien toive on, että joku selittäisi alussa yksinkertaisesti kokonaisuuksia suomalaisesta yhteiskunnasta ja sen palvelujärjestelmästä. Maahanmuuttajille on tärkeää tietää mistä asioista he tarvitsevat tietoa ja sen jälkeen mistä tietoa voi saada. Voisi olla esimerkiksi video/DVD, jossa olisi mallit asioimistilanteista ja tekstitys. Oman kotoutumisen edistämiseksi tarvitaan työkaluja. Postissa voisi tulla maahanmuuttajan opas ja kielikurssille tulisi päästä mahdollisimman pian. Tulkin käyttäminen tulisi olla mahdollista tarvittaessa. Maahanmuuttajat listasivat konkreettisia neuvonnan tarpeita, jotka auttaisivat heitä asioimaan oikein.

”Ensimmäinen kysymys: mistä aloittaa, miten aloittaa?”

Ensimmäinen askel – maistraatti. Siellä ei yleensä tule ongelmaa.

Kela – toinen askel.

- *Ensimmäinen kysymys - mistä napista pitää painaa, jotta pääsee asioimaan?*
- *Tarvittavat lomakkeet. Kelassa on sata lomaketta, miten valitsen oikean lomakkeen miten täytän sen? Onko olemassa valmiita malleja?*

TE-toimisto. Mistä aloittaa? Mihin kerrokseen pitää mennä henkilön, joka on ollut Suomessa viikon? Mitä tai ketä pitää etsiä? Tarvittavia todistuksia? Lomakkeiden täyttämisen malleja?

Pankki. Miten avataan tili? Verkkopankki: miten maksetaan laskut verkkopankissa? Miten täytetään sähköisen maksulomakkeen kentät? Käyttäjätunnus, tilinumero...

Poliisi. Ajokortti – minkä ajan mennessä pitää vaihtaa ulkomaisen ajokortin? Lääkäritodistus – mitä se edellyttää? Mitä lääkäritodistuksessa tarkistetaan?

Auto. Miten ostan auton? Minkälaisia papereita pitää olla ja mitä niillä pitää tehdä?

Sosiaalitoimisto. Mistä se löytyy? Minkälaisia asiapapereita pitää olla mukana? Minkälaisia lomakkeita täytetään?”

Haastateltujen maahanmuuttajien omien toiveiden mukaan kotoutumista edistäisi, jos olisi olemassa yksi virallinen paikka, josta saa tarvittavaa tietoa heti muuton alussa. Sen tulisi olla jatkuvaa palvelua, ei projektityötä. Tärkeää on, että siellä työskentelisi maahanmuuttajatyön ammattilaisia. Esimerkiksi TE-toimisto olisi sopiva, neutraali paikka neuvonnan ja ohjauksen järjestämiselle.

Maahanmuuttajien neuvonnan ja ohjauksen palveluihin kuuluisivat seuraavat asiat:

- *tarvittaessa syvempi ohjaus ja tuki*
- *tulkkausapua*
- *henkilökohtaista uraohjausta, ohjausta siitä miten päästään eteenpäin*
- *konkreettista palveluihin perehdyttämistä*
- *lainsäädäntöön perehdyttämistä*
- *tietoa ammatillisesta koulutuksesta ja tukea työhakuun.*

Asiantuntijat kommentoivat runsaasti tätä kohtaa. Asiantuntijoiden mukaan tavoitteena on se, että maahanmuuttajat pystyvät käyttämään peruspalveluja. Asiantuntijat jäivät miettimään, mistä löytyy maahanmuuttajien ohjauksen ammattilaiset, kun kokonaisvaltaisen neuvonnan ja ohjauksen osaamista ei ole kehitetty juuri muualla kuin kolmannen sektorin ja hankkeiden toteuttamassa ohjaustyössä. Mikäli Etelä-Savossa halutaan saada maahanmuuttajia työhön, neuvonnan ja ohjauksen palveluita on tietoisesti kehitettävä. Kotoutumisprosessi kestää kolme vuotta, jonka aikana maahanmuuttajan tulisi omaksua ja oppia uuden yhteiskunnan toimintamalli ja siinä asiakkaana toimiminen. Vertailun vuoksi on hyvä miettiä, kuinka pitkään suomalaiselta menee siinä, että hän ottaa haltuunsa kaiken tärkeän yhteiskuntaan liittyvän tiedon?

Viranomaiset ja johtajat eivät juuri kommentoineet näitä maahanmuuttajien toiveita. Viranomaiset miettivät, tarvittaisiinko maahanmuuttajille virallisempaa mentorointijärjestelmää. palveluneuvonnan tarvetta on selvästi, mutta se resursoiminen nähtiin ongelmalliseksi.

Haastatellut maahanmuuttajat toivoivat useilta eri viranomaistahoilta tiedottamisen parantamista maahanmuuttajille. Nämä toiveet olivat seuraavia:

- *Sosiaalitoimisto: tarvitaan parempaa tietoa tilanteista, joissa ihminen voi kääntyä sosiaalitoimiston puoleen.*
- *Tiedottamista erityisesti maahanmuuttoon liittyvästä lainsäädännöstä.*
- *Poliisi: tarvitaan yksityiskohtaista tietoa ajokortin vaihtamisesta, oleskelulupien käsittelyajoista ja oleskeluluvan jatkon hakemisesta. Mitä tarkoittaa oleskelulupaa on haettava ”riittävän etukäteen”?*
- *Parempaa tiedottamista päivähoidosta, koulutusjärjestelmästä ja terveydenhoidosta.*
- *Miten toimitaan hätätilanteissa tai syrjintätapauksissa?*
- *Minkälaisia vapaa-ajan harrastusmahdollisuuksia on olemassa?*
- *Missä voi käyttää internettiä?*
- *Miten löydän maahanmuuttajien arkea ja kotoutumista tukevia palveluja ja projekteja?*

Asiantuntijat kommentoivat haastateltujen maahanmuuttajien toiveita pohtimalla, kuka tai mikä organisaatio on vastuussa erilaisten info-tilaisuuksien järjestämisestä ja tiedottamisen parantamisesta maahanmuuttajille? Viranomaiset jäivät miettimään, miten juuri maahan tulleella ei ole ehkä nettiä käytössään. Johtajat eivät kommentoineet tiedottamiseen liittyviä toiveita.

8 TUTKIMUSTULOSTEN ARVIOINTIA JA POHDINTAA

Suomalaisessa yhteiskunnassa kansalaisten hyvinvointia tukevat peruspalvelut kuuluvat kaikille maassa pysyvästi asuville henkilöille, myös maahanmuuttajille. Peruspalveluiden toteutuminen maahanmuuttajien kohdalla voi olla kotoutumista edistävä tai kotoutumista hidastava tekijä (vrt. Arajärvi 2009).

Maahanmuuttajien kokemuksia palveluiden asiakkaana ei ole Mikkeliissä aikaisemmin tutkittu. Noin kahden prosentin osuus kokonaisväestöstä asettaa vieraskieliset kuntalaiset pieneen vähemmistöön, joiden näkyvyys viranomaistoiminnan kokonaisuudessa on marginaalinen. Asiakaslähtöinen Bikva-malli soveltui hyvin tutkimusmenetelmäksi maahanmuuttajien todellisuutta kuvaavien kokemusten näkyväksi tuomisessa. Bikva-arviointi antoi äänen niille asiakkaille, joiden on yleensä vaikeaa sanoa juuri mitään edes palvelutilanteessa. Tässä tutkimuksessa haastateltiin maahanmuuttajia, jotka ovat muuttaneet Suomeen työn, opiskelun tai suomalaisen puolison takia. Maahanmuuttajien kokemukset suomalaisen palvelujärjestelmän asiakkaina muodostavat tutkimuksen perusmateriaalin, joka on rikastunut ja saanut eritasoisia kerroksia maahanmuuttajien tukipalveluiden asiantuntijoiden, asiakaspalvelutyötä tekevien viranomaisten ja heidän johtajiensa ryhmähaastattelujen kautta. Tällä on mahdollistettu aineiston moniäänisyys ja tunnustettu haastateltujen henkilöiden asiantuntijuus. Erityisen vahvan äänen on saanut maahanmuuttaja-asiakas. Tutkimuksessa toteutettiin Krogstrupin (2004) ajatusta siitä, kuinka todellisuus palvelujen laadusta syntyy asiakkaan ja työntekijän välisissä kohtaamisissa. Tuon todellisuuden kuvaaminen tulee näkyväksi tämän tutkimuksen kautta myös viranomaisten näkökulmasta.

Tämän tutkimuksen päätuloksina voidaan pitää seuraavia maahanmuuttajan ja palvelujärjestelmän välillä näkyviksi tulleita ilmiöitä.

- 1. Maahanmuuttajat tarvitsevat kokonaisvaltaista tietoa ja ymmärrystä suomalaisesta yhteiskunnasta ja palvelujärjestelmästä.**
- 2. Vahva tuki ja neuvonta nopeuttavat kotoutumista.**

3. **Maahanmuuttajat tulee huomioida organisaatioiden tiedottamisessa.**
4. **Viranomaisten monikulttuurisen osaamisen kehittämiseen tarvitaan organisaation tukea.**
5. **Vuorovaikutukseen tarvitaan yhteistä kieltä tai asioimistulkkauksia.**
6. **Organisaatioiden välistä yhteistyötä ja koordinoitua tulee kehittää.**
7. **Kotoutumisen tukeminen on strateginen valinta.**

Tarkastelen seuraavassa tutkimuksen päätuloksia tarkemmin. Vertailen samalla niitä aiempiin tutkimustuloksiin.

8.1 Maahanmuuttajat tarvitsevat kokonaisvaltaista tietoa ja ymmärrystä suomalaisesta yhteiskunnasta ja palvelujärjestelmästä

Tämän tutkimuksen mukaan maahanmuuttajat kokevat, että heillä ei ole riittävästi tietoa ja ymmärrystä suomalaisen yhteiskunnan toimintaperiaatteista ja palveluista. Yksittäisissä palveluissa on vaikeaa toimia, jos ei ole tietoa siitä mitä heiltä odotetaan tai miten palveluissa tulee asioida. Palveluista toiseen siirtyminen on haasteellista, jos niiden välistä yhteyttä ei ymmärretä. Viranomaiset tuntuvat olettavan, että maahanmuuttajilla on enemmän tarvittavaa järjestelmän tuntemusta ja asioimiseen tarvittavaa osaamista kuin mitä heillä usein todellisuudessa on. Maahanmuuttajan on vaikeaa hahmottaa palvelujärjestelmän ja asiakkaan oman toiminnan tai toimimattomuuden välisiä syy- ja seuraussuhteita, koska palvelujärjestelmä vaikuttaa pirstaleiselta ja sarjalta irrallisia viranomaistahoja. Mustonen (2007) sekä Peltola ja Metso (2008) kuvaavat omissa tutkimuksissaan samaa ilmiötä vieraan palvelujärjestelmän vaikeaselkoisuudesta ja sen vaikutuksista maahanmuuttajan omatoimisuuteen ja palveluissa toimimiseen.

Kokonaisvaltainen ymmärrys yhteiskunnan toimintamekanismeista vaikutti maahanmuuttajien ja tukipalveluiden asiantuntijoiden mielestä olevan vähintään yhtä suuri kotoutumista edistävä tekijä kuin kielitaidon kehittyminen. Ymmärtäminen nähtiin eri asiaksi kuin asioiden ymmärtäminen suomen kielellä. Mammon (2010) olettaa väitös-

kirjassaan, että maahanmuuttajilla on sopeutumisessaan uuteen maahan ongelmia, jotka liittyvät mm. yhteiskunnan järjestelmän ymmärtämiseen. Sopeutuminen edistyy, jos maahanmuuttaja ymmärtää yhteiskunnan rakenteita, omia mahdollisuuksiaan sekä oman toimintansa tärkeyttä (Mammon 2010, 113.). Myös Hammar-Suutarin (2009, 223–224) mukaan maahanmuuttajat kokevat suurimpia ongelmia asiointitilanteissa asioiden ymmärtämiseen liittyen.

Tässä tutkimuksessa ymmärtämisen teemaan palattiin useissa eri ryhmähaastattelujen vaiheissa: alkuvaiheen, nykytilanteen, tiedotuksen ja neuvonnan sekä tuen merkityksen yhteyksissä. Kun maahanmuuttaja hahmottaa palvelujärjestelmässä olevia syyseuraus – suhteita eri palvelujen ja viranomaistahojen välillä, hänellä on paremmat edellytykset toimia omatoimisesti vaikka kielitaito ei olisikaan vielä riittävän hyvällä tasolla. Tutkimuksessa korostuu maahanmuuttajan kokonaisvaltaisen ymmärryksen merkitys kotoutumisen edistäjänä ehkä suurempana tekijänä kuin useimmissa aikaisemmissa tutkimuksissa. Suomen kielen oppiminen on erittäin tärkeä kotoutumista edistävä tekijä sekä aikaisempien tutkimuksen (mm. Heimonen 2010, 68–72; Peltola & Metso 2008, 38–40) että tämän tutkimuksen tulosten mukaan. Tässä tutkimuksessa esiin tullut tutkimustulos haastaa kuitenkin suomalaista kotouttamisjärjestelmää, jossa kielen oppiminen on korostuneesti avain yhteiskuntaan. Näyttää siltä, että suomalaisessa kotouttamisjärjestelmässä ei ole huomioitu riittävästi maahanmuuttajien kokonaisvaltaisen ymmärryksen tukemista suomalaisen yhteiskunnan ja sen palvelujärjestelmän hahmottamisessa.

Suomalaista yhteiskuntatietoa annetaan kotoutumiskoulutuksissa suomen kielellä suomalaisten kouluttajien toimesta. Kouluttajan on vaikeaa huomioida maahanmuuttajan kulttuurista taustaa ja sitä kontekstia, jonka pohjalta maahanmuuttaja rakentaa ymmärrystä suomalaisen yhteiskunnan toimintaperiaatteista. Oman haasteensa kouluttajan työhön tuo se, miten opettaa monimutkaisia palvelurakenteita ja käsitteitä henkilölle, jonka suomen kielen taito on vasta kehittymässä. Voisiko yhteiskuntaan perehdyttävää ja opastavaa tietoa saada muuttajan omalla kielellä ja samasta kulttuurisesta taustasta tulevan henkilön kertomana? Tällaista toimintaa tehdään usein kolmannen sektorin toimesta, mutta tässä tutkimuksessa haastatellut maahanmuuttajat toivoivat viralliselta järjestelmältä ammatillisesti toteutettua, mutta maahanmuuttajan kielen ja kulttuurin huomioivaa alkuperehdytystä. Tämä nopeuttaisi maahanmuuttajien yhteis-

kuntatietouden hahmottamista ja ymmärtämistä sekä omatoimisuuden kasvua palvelujärjestelmän asiakkaina.

Tämän tutkimuksen mukaan vaikeudet asioida palvelujärjestelmän vaatimalla tavalla korostuvat erityisesti muuton alkuvaiheessa, mutta myös jo pidempään Suomessa asuneiden kohdalla silloin, kun he kohtaavat uusia tilanteita palvelujärjestelmässä. Kauemmin maassa asuneet maahanmuuttajat kertoivat, miten he kokevat epävarmuutta palveluissa silloin, kun asiointi ei suju totutun kaavan mukaisesti. Myös Pointti-hankkeessa saatujen kokemusten mukaan monet maahanmuuttajat oppivat asioimaan palveluissa mekaanisesti. Toisin sanoen he suoriutuvat asioimistilanteesta tiettyjen käytännössä opittujen toimintatapojen avulla, mutta eivät välttämättä ymmärrä, mitä palvelutilanteessa tapahtuu. Mekaaninen oikea toiminta palveluissa mahdollistaa palvelun toteutumisen, joka on viranomaisen kannalta helpottavaa. Mikäli ennalta tuttuun asiointitilanteeseen tulee uusia tekijöitä, maahanmuuttaja-asiakas on epävarma eikä välttämättä osaa toimia uudessa tilanteessa ja valita oman elämäntilanteensa kannalta oikeita vaihtoehtoja. Olisi mielenkiintoista tutkia, kuinka moni maahanmuuttaja kokee olevansa täysivaltainen omaan elämäänsä liittyvän palvelun omistaja ja valintojen tekijä, ja missä vaiheessa täysivaltaisuus alkaa oikeasti toteutua. Pointti-hankkeen työntekijät ovat kuulleet useita kertoja eri viranomaisten toteavan, miten ”kyllä niiden pitää jo osata toimia, on siitä niin monta kertaa sanottu”. ”Sanominen” ei kuitenkaan riitä takaamaan ymmärtämistä.

Huomion arvoista on, että suomalainen palvelujärjestelmä ja siinä asioiminen vaikuttaa olevan vaikeaselkoista myös suomalaiselle asiakkaalle. Tämä tuli tutkimuksessa esiin useissa eri yhteyksissä ja kaikkien haastateltujen ryhmien kertomana. Maahanmuuttaja-asiakkaat toimivat siten palvelujärjestelmän tuntosarvina, joiden kautta järjestelmän hajanaisuus ja asioinnin ongelmat muidenkin asiakasryhmien osalta tulevat näkyviksi. Ryhmähaastatteluissa viranomaiset mainitsivat mm. nuorten asiointiongelmat palveluissa.

8.2 Vahva tuki ja neuvonta nopeuttavat kotoutumista

Maahanmuuttajien toimintakykyä suomalaisen palvelujärjestelmän asiakkaana voi tämän tutkimuksen mukaan edistää vahvalla alkuvaiheen neuvonnalla, tuella ja ohjauksella, joka tähtää asiakokonaisuuksien ymmärtämiseen ja sisäistämiseen. Palvelu-

neuvonnan tulee tarvittaessa jatkua myös pidempään Suomessa asuneiden maahanmuuttajien kohdalla. Tukea maahanmuuttajat saavat eniten ystäviltään ja tuttaviltaan, mutta odottavat saavansa sitä myös viranomaisilta. Tulokset ovat samansuuntaisia Mustosen (2007, 76) kanssa, joka korostaa muiden maahanmuuttajien sekä viranomaisten antaman tuen merkitystä maahanmuuttajien kotoutumiselle.

Vakavasti otettava viesti maahanmuuttajien ja asiantuntijoiden puolelta on heidän voimakas kokemuksensa siitä, että maahanmuuttaja-asiakkaat eivät aina saa palvelujen portinvartijoina toimivilta viranomaisilta riittävää, ennakoivaa ja oikeansisältöistä neuvontaa ja tukea kotoutumiselleen. Myös Kurosen ja Savuahon (2006, 117) mukaan maahanmuuttajat kokevat kohtaamisen viranomaisten kanssa lyhytkestoiseksi ja pinta-puolisiksi, toisin sanoen rutiiniluonteiseksi ei-henkilökohtaiseksi neuvonnaksi. Arajärvi esitti, että maahanmuuttajien neuvonta- ja ohjausvelvollisuus tulisi olla kaikilla viranomaisilla ja tämä tulisi huomioida myös kaikkien viranomaisten resursoinnissa (Arajärvi 2009, 87–89).

Tämän tutkimuksen mukaan tukea tarvitaan monenlaisissa tilanteissa, esim. erilaisten vaihtoehtojen esille tuomisessa ja arvioinnissa, oikeaan palveluun hakeutumisessa, asioinnissa, lomakkeiden täyttämisessä ja päätösten ymmärtämisessä. Haastatellut viranomaiset olivat samaa mieltä, mutta heidän näkökulmastaan maahanmuuttajien tukeminen on vaikeaa silloin, kun yhteistä kieltä ei ole käytettävissä. Tämän pohtiminen herättää mm. seuraavanlaisia kysymyksiä: Onko eri palveluissa tiedostettu organisaatitasolla maahanmuuttajien tuen asiakaslähtöisiä tarpeita yksittäisen palvelun toteutumisessa ja palvelukokonaisuuksien hahmottamisessa? Entä millaisia valmiuksia ja työkaluja organisaatiot antavat työntekijöilleen, vai jäävätkö he yksin selviytymään monimuotoisten asiakkaidensa kanssa?

Moni haastatelluista maahanmuuttajista nosti tärkeänä tuen antajana esiin kotoutumiskoulutuksen. Kotoutumiskoulutuksen kielikoulutuksella ja pitkäjaksoisella kiinnittymisellä turvalliseen ympäristöön on merkitystä maahanmuuttajien kotoutumiselle. Huomioitavaa kuitenkin on, että kaikki maahanmuuttajat eivät ole oikeutettuja kotoutumiskoulutukseen tai eivät pääse hakemisestaan huolimatta koulutuksiin riittävän alkuvaiheessa. Osa haastatelluista työperäisistä muuttajista oli jäänyt kokonaan vaille kielikoulutusta.

Kotoutumiskoulutuksia on myös arvosteltu paljon, joten kotoutumiskoulutukseen pääseminen ei ole välttämättä maahanmuuttajalle välitön avain suomalaisen yhteiskunnan jäsenyyteen. Suokonautio (2008, 114–117) tutki maahanmuuttajien kokemuksia kotoutumiskoulutuksesta ja tuli mm. siihen tulokseen, että kotoutumiskoulutus ei pysty riittävästi tukemaan maahanmuuttajaa sosiaalisen ja kulttuurisen pääoman saavuttamisessa. Kotoutumiskoulutukset ovat liian kielipainotteisia ja niistä puuttuu usein maahanmuuttajien tarvitsema henkilökohtainen ohjaus.

Maahanmuuttajat saavat paljon epävirallista tukea aiemmin Suomeen muuttaneilta sukulaisiltaan ja ystäviltään. Tämä tutkimustulos on monella tapaa odotettu ja luonnollinen. Epävirallinen, omakielinen tuki tuo uudelle muuttajalle tuttuutta ja varmuutta uuteen elämäntilanteeseen. Haastatellut maahanmuuttajat olivat kuitenkin huomanneet, että lähipiirin tieto ja neuvot liittyen maahanmuuton alkuvaiheeseen tai myöhemmin ajankohtaiseksi tuleviin elämäntilanteisiin eivät aina välttämättä ole paikkaansa pitäviä. Myös suomalaisten puolisoiden osaaminen maahanmuuttoon liittyvissä kysymyksissä oli tämän tutkimuksen mukaan vaihtelevaa ja epävarmaa. Silloin epävirallinen tuki saattaakin kääntyä päinvastaiseksi voimaksi, jolloin uusi maahanmuuttaja ei tiedä mihin hän voi enää luottaa. Asiantuntijat olivat syystä huolestuneita siitä, jääkö uusi maahanmuuttaja ilman tarvitsemaansa yhteiskunnan tukea, jos hän ilmaisee viranomaiselle että hänellä on epävirallista tukea. Tutkimuksen avulla nousee esiin kysymys siitä, saavatko kaikki maahanmuuttajat yhdenvertaista kotoutumista edistävä tukea? Virallisen tuen tulee olla samansisältöistä ja sitä tulee olla yhtäläisesti tarjolla kaikille maahanmuuttajille.

Maahanmuuttajien kotoutumista edistävää tukea on Mikkeliissä annettu kolmannen sektorin ja hankkeiden matalan kynnyksen työnä, jolloin on ollut usein mahdollista käyttää yhteisenä kielenä myös jotain muuta kieltä kuin suomea. Tutkimuksessa nousi kuitenkin esiin, että kolmannen sektorin antaman tuen tulee maahanmuuttajien mielestä olla vertaistuen luonteesta huolimatta luotettavaa ja mieluiten ammatillista. Tämä on haasteellista kolmannelle sektorille, jossa vertaistukitoiminta perustuu usein resursien niukkuuden takia palkkatukityöllistettyjen työntekijöiden lyhytaikaisiin työsuhteisiin. Neuvonnassa tarvittava osaaminen ei pääse kehittymään ja se näkyy myös neuvonnan laadussa. Pelkkä sama kokemus maahanmuutosta ei tee yksin kenestäkään maahanmuuttajatyön ammattilaista. Yhteiskunnan tulisi siis tukea vertaistukitoiminnan kehittymistä pitkäjänteisemmin. Pöyhönen ym. (2010, 54–58) kuvaa kolmannen

sektorin roolia kotoutumisen tukemisessa ja toteaa mm. samansuuntaisia ajatuksia laadunseurannasta ja kotouttamista edistävän kansalaistoiminnan taloudellisen tukemisen tarpeista.

Monikulttuurikeskus Mimosan antamaa kotoutumisen tukea oli käyttänyt vain kaksi tässä tutkimuksessa haastatelluista yhdestätoista maahanmuuttajasta. Toiselle heistä Mimosan kautta oli löytynyt äidinkieltä puhuva ystävä, jonka jälkeen hän ei ole enää käynyt Mimosassa. Koska haastateltujen henkilöiden muuttosyy on ollut muu kuin pakolaisuus, voidaan olettaa että vain harvat muista syistä Suomeen ja Mikkeliin muuttaneet ovat löytäneet tai kokeneet omakseen Mimosan palveluja. Mikäli haastatelluissa maahanmuuttajissa olisi ollut mukana pakolaisia, Mimosan antaman tuen osuus olisi ollut todennäköisesti suurempi. Mimosan sijainti samoissa tiloissa Mikkelin maahanmuuttotoimiston kanssa mahdollistaa sen, että Mimosan palvelut ovat tuttuja pakolaisille.

Hankkeiden tarjoama henkilökohtainen neuvonta ja palveluohjaus on koettu hyödylliseksi, luotettavaksi ja yksilön kotoutumista eteenpäin vieväksi tueksi. Useat maahanmuuttajat ja asiantuntijat korostivat hankkeiden merkitystä maahanmuuttajien kotoutumista edistävänä ja nopeuttavana toimintana. Hankkeista mainittiin haastatteluissa kaksi Euroopan Sosiaalirahaston rahoittamaa hanketta, Kontakti-projekti (2001–2008) ja Pointti-hanke (2008–2013). Kurosen ja Savuahan (2006, 117–118) mukaan Kontakti-projektin antama kokonaisvaltainen ja konkreettinen työllistymisentuki oli ollut tärkeää sekä maahanmuuttajien että viranomaisten mielestä. Tässä tutkimuksessa osa Pointti-hankkeen asiakkaina olleista maahanmuuttajista viittasi kokemuksiinsa Pointti-hankkeen toteuttamasta kulttuuritietoisesta palveluohjauksesta. Palveluohjauksen avulla oli luotu maahanmuuttajalle henkilökohtaisia polkuja, tuettu toimimaan palvelujärjestelmässä omatoimisesti ja toteutettu asiakaslähtöistä työskentelytapaa. Mikä tärkeintä, asiakkaat olivat kokeneet palveluohjauksen merkitykselliseksi oman elämäntilanteensa edistymisessä. Pointti-hankkeessa toteutettua kulttuuritietoista palveluohjausta on mallinnettu tämän tutkimuksen toteuttamisen yhteydessä. Hankkeessa saadut asiakkaiden yksilölliset tulokset vahvistavat sitä käsitystä, että palveluohjauksella on merkitystä maahanmuuttajien kotoutumisen nopeuttamisessa (Pointti-hanke 2011).

Haastatellut viranomaiset eivät olleet tietoisia maahanmuuttaja-asiakkaan taustalla mahdollisesti vaikuttavasta kulttuuritietoisesta palveluohjauksesta, eikä sitä tuotu haastattelutilanteissa esiin. Pointti-hankkeessa ei ole osattu tuoda näkyväksi kehitysmässä olevaa työmenetelmää, jossa pääpaino on usein maahanmuuttajan ja palveluohjaajan välisessä ohjaussuhteessa. Vaikka palveluohjausprosesseissa on luonnollisesti mukana myös viranomaisia, jää palveluohjaajan rooli viranomaisille usein näkymättömäksi. Pointti-hankkeen palveluohjaus on ehkä mielletty samankaltaiseksi vertais-tueksi kuin kolmannen sektorin tarjoama kotoutumisen tuki. Tavoitteeksi on noussut, että palveluohjauksen tunnettavuutta edistetään jatkossa sekä maahanmuuttaja-asiakkaiden että viranomaisten keskuudessa.

Hankkeissa on kehitetty Etelä-Savon maakunnan ja Itä-Suomen strategioiden mukaisia maahanmuuttajien kotoutumista tukevia palveluja. Hankkeiden kautta järjestetty tuki maahanmuuttajille on kuitenkin sidottu määräaikaiseen rahoitukseen. Hankkeiden kehittämien hyvien käytäntöjen ja niissä syntyneen osaamisen juurtuminen alueelle edistyy vasta silloin, kun niissä kehitettyjä toimintamalleja sitoudutaan jatkamaan ja turvataan tarvittavat resurssit myös hankerahoitusten päättymisen jälkeen. Haasteena on saada kulttuuritietoinen palveluohjaus verkostoitumaan paremmin viranomaistoi-minnan kanssa ja luoda siitä poikkihallinnollinen maahanmuuttajien osallisuutta tuke-va vakiintunut ja resursoitu toiminta. Tämä on osaltaan strateginen kysymys ja valinta, johon päättäjät voivat vaikuttaa.

Maahanmuuttajat esittivät toiveen siitä, että erityisesti maahantulon alkuvaiheessa, mutta myös myöhemmissä vaiheissa maahanmuuttajia varten olisi olemassa yksi vi-rallinen kotoutumista tukeva ja ammatillista neuvontaa ja ohjausta antava paikka. Toi-ve on linjassa uuden kotoutumislain (1386/2010) kanssa, jossa kuntien kokonaisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen koordinoinnista on selkeästi määritelty. Pointti-hankkeessa on otettu askel tähän suuntaan toteuttamalla maahanmuuttajien neuvonta- ja ohjauspalvelua Mikkelin työ- ja elinkeinotoimiston tiloissa. Neuvontapisteen jatko hankkeen rahoituksen päättyessä 2013 on avoin kysymys tässä vaiheessa.

8.3 Maahanmuuttajat tulee huomioida organisaatioiden tiedottamisessa

Maahanmuuttajien palautteen mukaan heitä ei osata huomioida viranomaisten tiedot-tamisessa. Viranomaisten tiedotteet, esitteet ja verkkosivut omasta toiminnastaan ovat

maahanmuuttajien mukaan vaikeaselkoisia. Ne on luotu suomalaista asiakasta ajatellen, eivätkä ne huomioi maahanmuuttaja-asiakkaan erilaista lähtökohtaa hahmottaa kulloistakin palvelua. Malinen (2005) esittää, että asiakaslähtöinen organisaatio osaa huomioda kulttuuriset erot huomioivaa tiedottamista eri kielillä. Esitteitä ja verkkosivuja on tämän tutkimuksen mukaan joskus käännetty englanniksi, mutta läheskään kaikki maahanmuuttajat eivät hyödy englanninkielisistä käännöksistä, vaikka viranomaiset niin kuvittelevatkin. Verkosta löytyvää tietoa on vaikea löytää ja kaikilla maahanmuuttajilla ei ole tarvittavaa tietoteknistä osaamista tai omaa tietokonetta käytettävissä. Haastatellut johtajat totesivatkin, että samalla kun sähköistä tiedottamista ja palveluja kehitetään, tulee huomioda etteivät kaikki asiakkaat pysty syystä tai toisesta käyttämään niitä.

Maahanmuuttajille suunnatun neuvontamateriaalin sisältökartoituksessa (Dahlgren 2010) tutkittiin suomalaisten virastojen ja ministeriöiden verkkosivuja ja esitteitä. Dahlgrenin laaja kartoitus päätty samoihin tuloksiin kuin tämä tutkimus siitä, että tieto on usein kirjoitettu vaikealla viranomaiskielellä ja sen löytäminen verkkosivuilta on vaikeaa. Dahlgren toteaa, että maahanmuuttajille tulisi tehdä omana kohderyhmänään heidän tiedontarpeensa ja kielitaitonsa huomioivat omat oppaat erilaisista palveluista. (Dahlgren 2010, 3, 47–48.)

Maahanmuuttajille suunnattua palveluista kertovaa selkokielistä tiedottamista tulisi kehittää sekä organisaatiokohtaisesti että yhteistyössä muiden palvelujen tuottajien kanssa. Tutkimuksessa haastatellut maahanmuuttajat antoivat hyviä ideoita esitteistä, jotka voisivat mm. sisältää keskeistä sanastoa usealla eri kielellä. Tarve kulttuuritietoiselle tiedottamiselle on suurinta maahanmuuton alkuvaiheessa, mutta myös myöhemmässä vaiheessa maahanmuuttajan kohdatessa hänelle uusia tilanteita palveluissa. Maahanmuuttajat tarvitsevat heille suunnattua selkokielistä tiedottamista yksittäisistä palveluista ja yhteiskunnan toiminnasta sekä sähköisenä että painettuna materiaalina. Hyvä tiedottaminen auttaa maahanmuuttajaa ymmärtämään palvelun sisältöä ja merkitystä, löytämään tarvittavan palvelun sekä edistää asiointivalmiuksia.

Maahanmuuttajien ja viranomaisten antaman palautteen mukaan Pointti-hankkeessa toimitetut Tervetuloa Mikkeliin ja Tervetuloa Savonlinnaan-oppaat ovat olleet tarpeellisia ja hyödyllisiä. Tässä tutkimuksessa erityisesti johtajat esittivät huolensa siitä,

mikä tahoo vastaa oppaiden päivittämisestä ja julkaisemisesta Pointti-hankkeen päätymisen jälkeen. Vastuuta haluttiin siirtää kaupungille.

Uusi laki kotoutumisen edistämisestä tulee osaltaan vastaamaan maahanmuuttajien tiedon tarpeeseen. Jatkossa kaikille maahan muuttaville tullaan antamaan muuton yhteydessä perustietoa suomalaisesta yhteiskunnasta, maahanmuuttajan oikeuksista ja velvollisuuksista sekä tietoa mahdollisuuksista kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin (1386/2010).

8.4 Viranomaisten monikulttuurisen osaamisen kehittämiseen tarvitaan organisaation tukea

Viranomaisilla tulee olla monikulttuurista osaamista kohdatessaan ”seuraavana luukulla” maahanmuuttajataustaisen asiakkaan. Osaamista tulisi olla uuden kotoutumislain mukaan kaikilla työntekijöillä, ei vain erikseen nimetyllä yhdellä työntekijällä.

Asiakaskohtaamisissa on sekä asiakkaan että viranomaisen kannalta tärkeää saada kulloinenkin palvelua vaativa tilanne hoidettua molempia osapuolia tyydyttävällä tavalla. Tämän tutkimuksen mukaan asiakaskohtaamisten laatuun vaikuttaa palvelun ”teknisen” eli asiasisällöllisen toteutumisen lisäksi erityisesti se, millainen vuorovaikutus tilanteessa on ja miten asiakas kokee palvelun. Rädyn (2002) ja Hammar-Suutarin (2009) kuvaamat vuorovaikutuksen haasteet ovat samansuuntaisia kuin tässä tutkimuksessa esiin nousseet maahanmuuttaja-asiakkaiden kokemukset. Maahanmuuttaja-asiakkaat olivat kokeneet palvelutilanteissa mm. turhautumista, ikäviä kommentteja, ohittamista, juoksuttamista, epävarmuutta, epäystävällisyyttä, kuuntelemattomuutta ja erilaisia laintulkintoja viranomaisten taholta. Mukana oli kokemuksia myös ystävällisestä ja asiakkaan tarpeet huomioivasta palvelusta. Tutkimuksessa haastateltujen asiantuntijoiden mukaan viranomaisiin kohdistuu paljon erilaisia odotuksia, jotka toteutuessaan tai jäädessään toteutumatta voivat vaikuttaa seuraavissa viranomaiskontakteissa ja myös maahanmuuttajan henkilökohtaisessa kotoutumisen prosessissa kielteisesti tai myönteisesti.

Tässä tutkimuksessa viranomaiset näkevät yhteisen kielen puuttumisen asiointitilanteessa suurimpana ja ehkä myös ainoana asiointia haittaavana tekijänä, joka haastaa heidän monikulttuurista osaamistaan. Hammar-Suutarin (2009, 223–224) väitöskirjas-

sa on esitetty sama tulos, jossa viranomaisten mielestä maahanmuuttaja-asiakkaan ja viranomaisen välisessä kohtaamisessa ainoa haaste on maahanmuuttajan kielitaito. Monikulttuurinen osaaminen nähdään siis kapeasti.

Viranomaiset eivät reflektoineet haastattelussa omia tuntemuksiaan vuorovaikutustilanteissa maahanmuuttaja-asiakkaiden kanssa. Voidaan otaksua, että Brewisin (2008) kuvaamat viranomaisten stressikokemukset asiakaskontakteissa eivät ole vieraita myöskään tähän tutkimukseen osallistuneilla viranomaisilla. Toivottavasti organisaatioissa on mahdollisuuksia pohtia myös työntekijöiden sopeutumisprosessia monikulttuuristen asiakkaiden kohtaamisissa ja tukea näin työntekijöiden kulttuurien välisen viestinnän kehittymistä. Hammar-Suutarin tutkimuksessa korostui myös viranomaisten tuntema epävarmuus ja jopa pelko erilaisuutta kohtaan (Hammar-Suutari 2009, 219).

Viranomaiset korostivat useassa yhteydessä lainsäädännön merkitystä viranomaisen työskentelyyn. Viranomaisilla vaikutti kuitenkin olevan vain vähän tietoa yhdenvertaisuuslaista ja sen merkityksestä palveluissa. Kukaan haastatelluista viranomaisista ei maininnut yhdenvertaisuuslakia eikä laissa mainittua positiivista erityiskohtelua, vaan he korostivat kohtelevansa maahanmuuttaja-asiakkaita tasa-arvoisesti ja samalla tavalla kuin suomalaisia.

Haastatteluissa ei tullut ilmi se, tuntevatko viranomaiset yhdenvertaisuuslakia ja onko organisaatioissa tehty organisaatiokohtaiset yhdenvertaisuussuunnitelmat. Aikaisemmissa tutkimuksissa on todettu (mm. Peltola & Metso 2008, Kuronen & Savuaho 2008, Hammar-Suutari 2009), että yhdenvertaisuuslain tuntemusta ja soveltamista viranomaisten työssä ja toiminnassa tulee edistää. Peltola ja Metso (2008, 36–38) ovat sitä mieltä, että rakenteellisesta syrjinnästä voidaan puhua silloin, kun viranomainen tietoisesti ei halua huomioida asiakkaan erilaisia lähtökohtia, tekee työtään samalla tavalla kuin on tähänkin asti tehnyt ja kohtelee kaikkia asiakkaita samalla tavalla. Voidaanko siis kärjistetyksi tästä vetää johtopäätös, että silloin kun yhdenvertaisuuslakia ei toteuteta erilaisen asiakkaan kohdalla, kyseessä on rakenteellinen syrjintätapa?

Johtajat korostivat haastattelussa asiakaslähtöisyyden ja kulttuurierojen tuntemuksen merkitystä. Malisen (2005) kuvaama asiakaslähtöisyys maahanmuuttajatyössä saattaa

kuulostaa useimmille viranomaisille kaukaiselta haasteelta verrattuna asiakastyön resursseihin ja tulostavoitteisiin. Tässä tutkimuksessa johtajat pohtivat asiakaslähtöisyyden maahanmuuttajatyössä olevan mm. ystävällistä ja kokonaisnäkömyksen välittävää palvelua, jossa on mukana nöyryyttä kuulla myös asiakasta. Johtajat pohtivat, tulisiko työntekijöille järjestää koulutusta liittyen eri kulttuureihin. Härkäpää ja Peltolan (2005) mukaan kulttuurierojen tuntemus itsessään on haasteellista, sillä kulttuurit ovat jatkuvassa muutoksessa ja oman kulttuuritaustan merkitystä yksilölle on mahdotonta tietää etukäteen. Pakolaisten kohdalla maastamuuton syyt ovat voineet johtua nimenomaan valtakulttuurista poikkeavista kulttuurisista, poliittisista tai uskonnollisista näkömyksistä. (Härkäpää & Peltola 2005, 148.) Kulttuurierojen tuntemuksesta tulisikin edetä kulttuuritietoisuuteen, jossa kohtaamisessa ollaan tietoisia sekä asiakkaan että oman kulttuurin vaikutuksesta asiointitilanteeseen (Hammar-Suutari 2009, 199). Bennettin (1993) teoria kulttuurien välisen herkkyyden kasvamisesta ja siihen oppimisesta antaa mallin siitä, miten kulttuuritietoisuus kehittyy ajan myötä.

Viranomaisen kulttuurien välisiä kompetenssin ulottuvuuksia ovat Hammar-Suutarin (2009, 226–229) mukaan tiedot, tiedostaminen, taidot, asenne ja toiminta. Malinen (2005) kuvaa asiakaslähtöisyyden toteutumisen edellytyksiä maahanmuuttajatyössä. Malista ja Hammar-Suutaria sekä tämän tutkimuksen tuloksia yhdistäen voidaan siis esittää taulukossa 8, että *viranomaisen monikulttuurinen osaaminen* koostuu ainakin seuraavista tekijöistä:

TAULUKKO 8. Viranomaisen monikulttuurinen osaaminen (vrt. Malinen 2005, Hammar-Suutari 2009).

VIRANOMAINEN	
TIEDOT	Tietää <ul style="list-style-type: none"> - maahanmuuttajan asemaan palveluissa liittyvää lainsäädäntöä (kotoutumis- ja yhdenvertaisuuslaki) - maahanmuuttajan kulttuurisen sopeutumisen vaiheet - oleskelulupatyypit ja niiden mukaiset oikeudet palveluihin - muiden viranomaisten palvelut - omassa organisaatiossa sovitut käytännöt maahanmuuttaja-asiakkaan palvelemisessa
TIEDOSTAMINEN	Tiedostaa <ul style="list-style-type: none"> - kulttuurin ja kulttuurisen sopeutumisen merkityksen asiakastilanteessa. - kielen ja nonverbaalin viestinnän merkityksen asiakastilanteessa - viranomaisen ja asiakkaan välisen valtasuhteen merkityksen asiointiin vaikuttavana tekijänä - tunnistaa omat kulttuuriset ja uskonnolliset sidonnaisuutensa
TAIDOT	Osaa <ul style="list-style-type: none"> - selvittää asiakkaalle roolien, oikeuksien ja velvollisuuksien sekä vapauden ja vastuun merkityksen asioinnissa - kulttuurisesti herkkänä huomioida asiakaspalvelutilanteessa esiintyviä kommunikaation eritasoisia puutteita ja löytää erilaisia ratkaisuja - järjestää tarvittaessa tulkkauksen - ymmärtää erityisesti pakolaisuuden vaikutusta sopeutumiseen
ASENNE	Ymmärtää <ul style="list-style-type: none"> - huomioida ja sivuuttaa omat ennakkoluulot ja stereotypiat asiakaskohtauksissa - olla empaattinen, mutta ei ylihuolehtiva - olla tasapuolinen ja toteuttaa todellista yhdenvertaisuutta
TOIMINTA	<ul style="list-style-type: none"> - osaa toimia asiakaslähtöisesti sovittamalla yhteen monikulttuurisen tiedon, tiedostamisen, taidot ja asenteensa

Maahanmuuttaja-asiakkaat vaikuttavat sijoittuvan palvelujärjestelmässä harmaalle alueelle, jossa heidän tuen tarpeitaan ja erityisyyttään palveluissa ei aina tunnisteta ja niihin ei pystytä vastaamaan. Asiakaspalvelutyötä tekevissä viranomaisissa on monenlaista maahanmuuttajatyön kokemusta omaavaa henkilöstöä. Osalle viranomaisista on kehittynyt ymmärrystä maahanmuuttajien palvelutarpeista, asiointivalmiuksista, tuen

tarpeista ja kulttuurisen sopeutumisen merkityksestä, osa vasta opettelee kohtaamaan monimuotoisia asiakkaita. Maahanmuuttajat ja asiantuntijat totesivat tässä tutkimuksessa, että saman organisaation eri viranomaisten osaaminen, asennoituminen asiakaslähtöiseen palveluun ja maahanmuuttajan erityisyyteen palvelutilanteessa vaihtelevat suuresti. Tämä näkyy myös arkisissa kohtaamisissa. Myös haastatellut viranomaiset olivat tästä tietoisia. Esimerkiksi Peltolan ja Metson (2008) tutkimus tukee näitä tuloksia.

Monikulttuurisen osaamisen ja vuorovaikutuksen kehittyminen sekä yhdenvertaisuuden toteutuminen ei saa olla yksin työntekijöiden varassa. Haastatteluissa välittyi työntekijöiden hyvä tahto, mutta vähäiset oman organisaation antamat työkalut ja toimintamallit monikulttuuristen asiakkaiden kohtaamiseen. Organisaatioiden on tuettava työntekijöidensä valmiuksien ja osaamisen kehittämistä myös entistä monimuotoisemman asiakaskunnan kohdalla. Samankaltaisia tuloksia ovat esitelleet myös esim. Peltola (2005), Hammar-Suutari (2009) ja Brewis (2008).

8.5 Vuorovaikutukseen tarvitaan yhteistä kieltä tai asioimistulkkauksia

Asiakaskohtaamisissa näkyvimpänä tekijänä on usein yhteinen kieli ja sen puuttuminen tai riittäminen asioimistilanteessa. Molemmissa haastatteluissa viranomaisryhmissä korostettiin kielen merkitystä asiakkaan ja viranomaisen kohtaamisessa. Myös maahanmuuttajat kertoivat kielen tuottamista haasteista sekä kokonaisuuksien ja yksittäisten palvelutilanteiden ymmärtämiselle, että palveluissa oikein toimimiselle. Kielitaito oli selvästi kehittynyt maassa asumisen myötä niillä haastatelluilla maahanmuuttajilla, jotka olivat päässeet kielikoulutuksiin. Haastatteluissa asiakkaissa oli mukana myös työperusteisia muuttajia, jotka olivat asuneet Suomessa jo useita vuosia, mutta joiden kielitaito ei ollut kehittynyt heidän oman arvionsa mukaan juuri ollenkaan.

Tämän tutkimuksen tulokset kielitaidon merkityksestä palveluissa ovat hyvin samansuuntaisia kuin mitä mm. Peltola ja Metso (2008), Mustonen (2008) ja Kupari (2007) ovat esittäneet omissa tutkimuksissaan. Vaikka kielitaito kehitty yksilöllisesti, se ei välttämättä riitä vaativissa asioimistilanteissa palvelun toteutumiseen. Erityisesti kirjallinen ja sähköinen asiointi ovat haasteellisia kaikkien tässä tutkimuksessa haastatettujen ryhmien mielestä. Johtajat olivat huolissaan siitä, syrjäyttääkö sähköinen asiointi heikommassa asemassa olevia maahanmuuttajia palvelujen toteutumisesta.

Yhteistä kieltä tarvitaan palveluiden laadullisessa hyvässä toteutumisessa. Sitä on mahdollista edistää selkokielisen palvelun ja sitä tukevien materiaalein tai asioimistulkkauksen avulla. Valitettavasti asioimistulkkaus ei ole aktiivisessa käytössä kuin joissain harvoissa organisaatioissa. Poikkeuksen tekevät pakolaisasiakkaat, joiden tulkkausjärjestelyistä vastaa keskitetysti maahanmuuttotoimisto ja tulkkauksesta aiheutuneet kustannukset valtio maksaa takaisin kunnalle. Haastatellut maahanmuuttajat eivät olleet saaneet asioimistulkausta avukseen missään palvelutilanteissa, mikä vahvistaa samalla käsitystä asioimistulkkauksen todellisesta tilanteesta Mikkelissä.

Tutkimuksen mukaan asioimistulkkauksen tarve on suurimmillaan maahanmuuton alkuvaiheessa, mutta myös pidemmän maassa asumisen jälkeen, jolloin yleiskieltä puhuva maahanmuuttaja ei välttämättä pysty ymmärtämään hänelle uusia asioita ja tilanteita, joissa käytetään viranomaiskieltä (vrt. Hammar-Suutari 2009). Viranomaisen kulttuurista ammattitaitoa on havainnoida, milloin asiakkaan kielitaito ei riitä kulloisenkin asian käsittelyyn ja ymmärtämiseen. Havainnointi ei yksin riitä, vaan sen lisäksi viranomaisella tulee olla keinot ratkaista tilanne asiakaslähtöisesti. Tämä edellyttää sitä, että organisaatiossa on ennalta sovitut toimintakäytännöt maahanmuuttaja-asiakkaiden kielellisen tuen tarpeen varalta. Tutkimuksen mukaan vain harvat organisaatiot ovat toimineet näin.

Tutkimustuloksissa välittyi kaikkien haastateltujen osapuolien toive saada asioimistulkausta tarvittaessa. Uusi kotoutumislaki (1386/2010, 5§) suosittaa, että viranomaisen huolehtii tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan tulkitsemisesta, vaikka se ei kaikissa tapauksissa ole velvollisuus. Viranomaisten puheessa resurssien puute kuitenkin pyyhki pois kysymyksen tulkkien käyttämisestä. Johtajat kuvasivat tietoisuutta tulkkien käytön tarpeellisuudesta ja samalla resurssien vähydestä toteamalla asian aiheuttavan eettistä ahdistusta. Haastatteluissa välittyi alistuminen siihen, että asialle ei voida säästösyistä nykyisin tehdä mitään. Ymmärryksen varmistaminen tulkkauksen avulla on tärkeä asia myös viranomaisen oikeusturvan takia. Edellytys maahanmuuttajien palvelujen laadullisesti hyvässä toteutumisessa on organisaatiokohtaisesti sovitut asioimistulkkauksen järjestelyt, pelisäännöt ja resurssit, jolloin viranomaisella on oikeus arvioida asiakaslähtöinen tulkkauksen tarve ja tilata tulkki aina tarvittaessa.

Asianmukaisen tulkkauksen sanotaan maksavan paljon ja olevan siten resurssikysymys. Olisi kiinnostavaa tietää, kuinka paljon sekä inhimillisiä että taloudellisia resurs-

seja hukataan silloin, kun asiakas väärinymmärryksen takia toimii järjestelmän kannalta ”väärin” tai jää ilman palvelua. Palveluun pääseminen voi päättyä jo siihen että maahanmuuttaja-asiakas ei puutteellisen kielitaidon takia tunne palvelutarjontaa, ei osaa kysyä oikeita kysymyksiä tai ei osaa varata aikaa. Pienen reiän paikkaaminen hampaasta on edullisempaa ja vähemmän harmia aiheuttavaa sekä yksilölle että yhteiskunnalle kuin odottaa kallista juurihoitoa. Viranomaisen luo uudestaan ja uudestaan saman asian takia palaava asiakas tulee myös kalliiksi. Tulkkauksen tarpeellisuutta harkitessa tulisikin ajatella kokonaisvaltaisemmin kuin nykyään tehdään.

Kiinnostavaa on, että yksi haastatelluista johtajista kertoi asiointitulkkauksen olevan arkipäivää omassa organisaatiossa. Kokemukset tulkkauksen kokonaiskustannuksista ja hyödyistä olivat yksinomaan positiivisia. Onko siis niin, että asiointitulkkauksen hyötyjä ei ole arvioitu useimmissa organisaatioissa riittävän perusteellisesti ja kokonaisvaltaisesti? Sama johtaja kertoi myös, miten työntekijät tarvitsevat koulutusta mm. tulkkaustarpeen tunnistamiseen. Peltola ja Metso (2008) kuvaavat omassa tutkimuksessaan asioimistulkkaukseen liittyviksi haasteiksi myös tulkin kanssa työskentelyn, joka vaatii paljon harjoittelua. Tässä tutkimuksessa tämä teema ei noussut esiin.

8.6 Organisaatioiden välistä yhteistyötä ja koordinointia tulee kehittää

Organisaatioiden välinen yhteistyö nähtiin tarpeelliseksi kaikkien haastateltujen ryhmien keskusteluissa. Viranomaisten välisen asiakaslähtöisen yhteistyön kehittäminen ja toisten organisaatioiden asiakaspalveluprosessien tunteminen madaltaisi kynnystä ohjata asiakasta eteenpäin. Tätä tukisi esim. johtajien ehdottamat organisaatioiden väliset säännölliset tapaamiset, joissa tutustuttaisiin toisten viranomaisten toimintakäytäntöihin.

Tämän tutkimuksen tulosten perusteella eri organisaatioiden välillä olevia monenlaisia asiakaslähtöisiä yhteistyön kehittämisen tarpeita ei ole tunnistettu riittävästi käytännön työssä. Työntekijät näkivät yhteistyön esteiksi mm. eri hallinnonalojen erilaiset lainsäädännöt, mutta johtajien mukaan se ei ole ongelma. Vaikuttaa siltä, että organisaatioissa tulisi käydä ensin sisäistä keskustelua siitä, millaista yhteistyötä organisaatioiden välillä voitaisiin kehittää ja millä ehdoilla. Haastatelluista ryhmistä johtajat nostivat esiin koordinoinnin tarpeen ja merkityksen yhteistyön kehittämisessä eri organisaatioiden välillä. Kotoutumista edistävän eri viranomaisten ja kolmannen sek-

torin toiminnan koordinointi on selkeästi Mikkelin kaupungin tehtävä sekä väistyvän että uuden kotoutumislain mukaan. (Vrt. Kuronen & Savuaho 2006.)

Tutkimustulokset vahvistavat sitä kokemusta mikä käytännössä on tullut näkyväksi Pointti-hankkeen palveluohjaajien työssä. Yksittäisillä viranomaisilla on ollut halua toimia asiakaslähtöisesti organisaatioiden välillä, mutta tähän ei ole ollut valmiita ja sovittuja raameja. Organisaatioiden välisen asiakaslähtöisen yhteistyön kehittäminen tukisi myös muita kuin maahanmuuttaja-asiakkaita. Haastatteluissa nousi esiin monta kertaa erityisesti viranomaisten esittämänä ajatus siitä, että palveluissa asiakkaana toimiminen on vaikeaa myös suomalaisille asiakkaille. Yhteistyön kehittäminen voisi parhaimmillaan tuoda uusia toimintakäytäntöjä kaikkien asiakkaiden asioinnin tukemiseen.

8.7 Kotoutumisen tukeminen on strateginen valinta

Maahanmuuttajien kotoutumisen tukemisen tärkeyttä nostivat esiin tässä tutkimuksessa sekä maahanmuuttajien tukipalvelujen asiantuntijat että johtajat. Asiantuntijoiden mukaan Etelä-Savossa on kehitettävä maahanmuuttajien neuvonnan ja ohjauksen järjestelmiä pysyviksi ja ammatillisesti toteutetuiksi toiminnoiksi, mikäli täällä halutaan maahanmuuttajien jäävän työhön ja kotoutuvan maakunnan pysyviksi asukkaiksi. Johtajat korostivat samaa asiaa keskustelemalla siitä, miten maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen tulee olla strateginen valinta paikallisesti.

Maahanmuuttoon ja monikulttuuristumiseen liittyviä strategioita ja ohjelmia on Mikkulissa ja Etelä-Savossa kirjoitettu vuosien saatossa useita. Strategioiden ja ohjelmien kirjoittaminen ja hyväksyminenkin eri lautakunnissa eivät tunnu riittävän siihen, että niitä ryhdytään aktiivisesti toteuttamaan. Tämän tutkimuksen kautta nousee esiin kysymys päättäjille siitä, mitä pitää oikeasti tapahtua, että kaupunki tekee aidon strategisen päätöksen ja resursoi siihen liittyvät konkreettiset toimenpiteet monikulttuuristuvan kaupungin palveluiden ja toiminnan kehittämiseksi. Useissa muissa kaupungeissa (esim. Kouvola, Kuopio, Lahti, Tampere) tai seuduilla (Kauhajoen seutu) toimii maahanmuuttajakoordinaattorit tai vastaavat, jotka tukevat sekä kuntien palvelujen että verkostojen toiminnan asiakaslähtöistä kehittämistä kaikille maahanmuuttajille. Maahanmuuttokoordinaattorin palkkaaminen on strategioiden näkyväksi tekemistä ja kau-

pungilta sitoutumisen osoitus monikulttuuristumisen ja kansainvälistymisen edistämiseen.

Mikkelissä maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvä työ nähdään hallinnollisten ratkaisujen valossa edelleen osana sosiaalityötä, eikä osana aktiivista kaupungin kansainvälistymistä ja työvoiman saantia tukevaa elinkeinopoliittista toimintaa. Työministeriön politiikkaosaston maahanmuuttoasioiden johtaja Mervi Virtanen lausui neljä vuotta sitten Monitorilehden haastattelussa seuraavasti: ”Jos kuntien sosiaalitoimet alkaisivat hoitaa maahanmuuttajien kotouttamis- ja työllistämiskysymyksiä, mentäisiin kymmenen vuotta ajassa taaksepäin” (Virtanen 2007). Virtasen mukaan kotouttaminen ei onnistu yhden ministeriön työnä, vaan siihen tarvitaan laajaa yhteistyötä eri hallinnon alojen välillä. Sama pätee myös paikallisella tasolla. Tämän tutkimuksen haastatteluissa erityisesti johtajat pohtivat eri yhteyksissä, miten keskushallinnon alainen kaupungin yhteispalvelupiste voisi ottaa vastuuta maahanmuuttajien neuvonnasta ja sen kehittämisestä Mikkelissä.

9 KEHITTÄMISEHDOTUKSET JA NIIDEN SOVELTAMINEN VOP-MALLIIN

Maahanmuuttajien kotoutumista ja ohjausta tukevilla palveluilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kaikkia niitä kunnallisia ja valtionhallinnon järjestämiä julkisia palveluita, jotka kuuluvat Suomessa vakituisesti asuvalle kansalaiselle. Palveluja tuottavien viranomaisten on varmistettava, että palvelut toteutuvat myös maahanmuuttajien kohdalla. (mm. Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010; Niessen & Schibel 2007.)

Viranomaisten tulisi siten tukea paremmin maahanmuuttaja-asiakkaiden tietojen, taitojen ja osallisuuden kehittymistä kaikissa palvelutilanteissa.

Olen esitellyt luvussa 5 verkostomaisesti tuotettujen ohjauspalvelujen VOP-mallin. Seuraavassa sovellan VOP-mallia ja konstruoin tämän tutkimuksen taustatekijöitä ja tuloksia ehdotukseksi siitä, millaista poikkihallinnollista yhteistyötä Mikkelissä voitaisiin tehdä ja millaista kehittämistä se edellyttää myös yksittäisen organisaation osalta.

VOP-mallin mukaan ohjauksen systeemin tasoina ovat

1. Ohjausta koskeva julkinen päätöksenteko

2. Ohjausjärjestelyt yhden organisaation omana toimintana tai organisaatioiden välisenä moniammatillisena verkostomaisena yhteistyönä
3. Asiakkaalle näkyvät ohjauspalvelut.

VOP-mallin mukaan asiakkaalle näkyvien palveluiden menetelmällinen ja sisällöllinen muuttaminen palautteen pohjalta ovat tärkeitä. Mikäli kehittämisessä jäädään vain asiakkaalle näkyvien ohjauspalveluiden kehittämiseen, silloin palvelujärjestelmän kehittäminen jää pinnalliseksi. Päätöksenteon ja ohjausjärjestelyiden kehittämisen tulee olla lähtökohtana asiakkaalle näkyvien ohjauspalveluiden kehittämiseen. Vain silloin voidaan mahdollistaa todellisten muutosten aikaan saaminen.

Taulukossa 9 on sovellettu VOP-mallia vastaamaan tämän tutkimuksen aihepiiriä. Vasemmalle on kuvattu kotoutumisen ja ohjauksen systeemitasot (1) maahanmuuttajien kotoutumista koskeva julkinen päätöksenteko, (2) maahanmuuttajien kotouttamis- ja ohjausjärjestelyt ja (3) asiakkaalle näkyvät kotoutumis- ja ohjauspalvelut, sekä niiden sisällöt lainsäädännön, VOP-mallin ja tämän tutkimuksen tulosten mukaan. Seuraavassa sarakkeessa on avainsanat niistä kotoutumista edistävän toiminnan ulottuvuuksista, joista tulee sopia päätöksenteossa, organisaatioiden sisällä ja välillä sekä asiakkaalle näkyvissä kotoutumis- ja ohjauspalveluissa. Neljässä viimeisessä sarakkeessa on niitä osa-alueita, jotka tulee huomioida kehittämisessä. Maahanmuuttajien kotoutumista tällä hetkellä tukevia palveluja tulee ensin analysoida ja arvioida sekä organisaatiokohtaisesti että organisaatioiden välillä. Arvioinnin jälkeen tulee määrittää maahanmuuttajien kotoutumista ja ohjausta tukevan toiminnan visiot, strategia ja kehittämistavoitteet, suunnitella viestintä ja varmistaa sitoutuminen sekä suunnitella toiminta ja varmistaa jatkuva oppiminen.

Seuraavissa alaluvuissa kuvaan kotoutumisen ja ohjaamisen systeemitasoja tarkemmin tämän tutkimuksen tulosten kautta. Tutkimus on nostanut esiin kehittämisehdotuksia.

jotka esitän maahanmuuttajien kotoutumista tukevan julkisen päätöksenteon, kotoutamis- ja ohjausjärjestelyjen sekä asiakkaalle näkyvien kotoutumis- ja ohjauspalveluiden haasteina.

9.1 Maahanmuuttajien kotoutumista koskeva julkinen päätöksenteko

VOP-mallissa ohjausta koskeva julkinen päätöksenteko tarkoittaa *toimintalinjauksien ja toimintaedellytysten luomista ohjauspalveluille*. Maahanmuuttajien kotoutumista koskeva ja määrittävä julkinen päätöksenteko on ottanut merkittävän askeleen päättämällä kokonaan uudesta laista kotoutumisen edistämiseksi, joka tulee voimaan 1.9.2011. Uusi laki on selkeästi VOP-mallin mukaisesti uudistavaa toimintaa. Laki antaa suunnan ja tavoitteet sekä viranomaisten kotouttamista edistävälle toimenpiteille, että yksittäisen maahanmuuttajan omalle henkilökohtaiselle kotoutumisprosessille, määrittää kotouttamistoiminnan vastuuta eri organisaatioiden välillä ja velvoittaa viranomaisia tekemään monialaista yhteistyötä.

Mikkelissä asuvia pakolaisia ja muita maahanmuuttajia ei ole syytä asettaa vastakkain. Pakolaisten vastaanottaminen on jatkunut Mikkelissä jo 11 vuotta. Pakolaisten vastaanottamiseen on kehittynyt osaamista ja hyviä käytäntöjä sekä viranomaisverkostoissa että kolmannella sektorilla. Tämä tutkimus haastaa kuitenkin Mikkelin kaupunkia arvioimaan julkista päätöksentekoaan liittyen kokonaisvaltaisen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämiseen. Mikkelin kaupungin harjoittama pakolaiskeskeinen maahanmuuttopolitiikka ei edistä muiden kaupunkiin muuttaneiden ulkomaiden kansalaisten kotoutumista. Vaikuttaa siltä, että Mikkelissä ei ole herätty huomioimaan jo nyt tapahtuvaa maahanmuuttoa yhtenä todellisena kansainvälistymistä tukevana ja väestöpoliittisena ja työvoiman saatavuutta edistävänä tekijänä.

Mikkelin kaupungissa asuvista maahanmuuttajista suurin osa on muuttanut kaupunkiin muista syistä: työn, perhesiteen tai paluumuuton takia. Näissä muuttajissa, samoin kuin pakolaisissa, on paljon hyvin koulutettua ja potentiaalista työvoimaa eläköityvän maakunnan työvoiman tarpeisiin. Tukemalla heitä yksilöllisesti, oikeaan aikaan ja oikealla tavalla, Mikkelistä voi tulla hyvä kaupunki asua, elää ja työskennellä myös maahanmuuttajille. Tämän edistämiseksi kaupungin, työhallinnon, oppilaitosten ja työelämän on syytä tehdä määrätietoista yhteistyötä. Kotouttamista tukeva strateginen valinta on ensimmäinen askel tähän suuntaan.

Jotta uusi kotoutumislaki ja sen tuomat velvoitteet viranomaisille tulevat tutuksi ja niitä ryhdytään määrätietoisesti kehittämään, kuntien tulisi ensin ottaa lain niille määrittämä ”yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisesta sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla” (1386/2010, 30§). Tämän tutkimuksen tuloksissa sama asia ilmaistiin siten, että erityisesti johtajat kaipasivat kaupungin koordinoivaa panosta yhteistyön kehittämiseen. Nykytilanteessa Mikkelin kaupungilla ei ole nimetty ja resursoitu kaupungin kokonaisvaltaisesta kotouttamistyöstä vastaavaa henkilöä, joka koordinoisi ja tukisi laaja-alaisesti sekä kaupungin peruspalveluissa tehtävää kotouttamistyötä, että eri viranomaisten ja kolmannen sektorin kotouttamistyötä kotouttamislain edellyttämällä tavalla.

Yhdenvertaisuuslaki tuli voimaan vuonna 2004. Lain mukaan viranomaisten tulee laatia yhdenvertaisuussuunnitelma etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi (21/2004, 4§). Mikäli eri viranomaisorganisaatioissa kyseistä suunnitelmaa ei ole laadittu, se tulisi viipymättä tehdä. Yhdenvertaisuussuunnitelma on samoin syytä päivittää, mikäli sitä ei ole tähän mennessä kertaakaan tehty.

Kehittämisehdotus 1:

Mikkelin kaupunki määrittää oman maahanmuuttostrategiansa ja resursoi siihen liittyvät konkreettiset toimenpiteet edistääkseen kaikkien maahanmuuttajien kotoutumista. Mikkelin kaupunki ja muut organisaatiot laativat oman yhdenvertaisuussuunnitelman tai päivittävät jo olemassa olevan suunnitelmansa.

Kehittämisehdotus 2:

Mikkelin kaupunki nimeää kaupungin kotouttamistyötä koordinoivan henkilön, jolle osoitetaan tarvittava resurssi ja valtuutus toimia tehtävässään edistäen uuden kotoutumislain mukaista kotouttamistoimintaa. Koordinaattori vastaa kaupungin kotouttamistoiminnan kehittämisen lisäksi myös yhteistyöstä muiden viranomaisten ja kolmannen sektorin kanssa. Koordinaattori voi olla myös seudullinen.

Maahanmuutto- tai kansainvälisyyskoordinaattorin hallinnollinen sijoituspaikka on linjanveto kaupungin kotouttamispolitiikan suunnalle. Kotouttamisen koordinointi on poikkihallinnollista ja sen tulisi sijoittua osaksi keskushallintoa.

Kehittämisehdotus 3:

Mikkelin kaupungin kotouttamisohjelma päivitetään uuden kotoutumislain mukaisesti. Kotouttamisohjelmassa sovitaan mm. tavoitteista ja riittävistä resursseista, jotka varmistetaan lain mukaisesti kaupungin talousarvioissa.

9.2 Maahanmuuttajien kotouttamis- ja ohjausjärjestelyt

Maahanmuuttajien kotouttamis- ja ohjausjärjestelyillä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa *organisaation omana toimintana tai organisaatioiden välisenä moniammatillisena ja verkostomaisena yhteistyönä järjestettyjä kotouttamis- ja ohjauspalveluja*, jotka tukevat maahanmuuttajien kotoutumista, yhdenvertaisuutta palveluiden käyttäjinä ja palvelujen toteutumista. Tavoitteena kaikilla viranomaisilla tulee olla se, että maahanmuuttajat pystyvät käyttämään tarjolla olevia palveluita yhdenvertaisesti muiden kuntalaisten kanssa.

Maahanmuuttajien ohjausjärjestelyjen toteuttamisessa tarvitaan palvelun tuottajien *moniammatillista yhteistyötä, moniasiantuntijuutta* jossa myös maahanmuuttajan asiantuntijuus tunnustetaan, sekä *moniammatillisen verkoston* toimintaa.

Lähtökohta monikulttuuristen palvelukäytäntöjen kehittämisessä yksittäisessä organisaatiossa ja organisaatioiden välisessä yhteistyössä on tunnistaa, että maahanmuuttajat ovat useimmiten erilaisia asiakkaita verrattuna suomalaisiin asiakkaisiin, mutta myös verrattuna toisiinsa. Erilaisista lähtökohdista johtuen ei ole olemassa yhtä ”maahanmuuttaja-asiakas”-tyyppiä. Organisaatioissa on syytä miettiä, määrittääkö maahanmuuttaja-asiakasta aina ensimmäisenä maahanmuuttajan leima, vai onko kyseessä ensisijaisesti palvelua tarvitseva asiakas, joka toissijaisesti on myös maahanmuuttaja. Organisaatiossa on ymmärrettävä, että maahanmuuttaja-asiakkaiden palvelujen toteutumiseksi kehittämisen tulee olla koko organisaation toimintatapa kohti asiakaslähtöistä ja monikulttuurisuuden huomioivaa työtettä. Yksittäisten työntekijöiden valmiuksien kehittäminen on siihen hyvä alku, mutta työntekijät tarvitsevat tuekseen myös koko organisaation osaamisen. (Vrt. Malinen 2005.)

Viranomaisten on syytä arvioida ja analysoida oman organisaation nykyistä toimintaa maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla (vrt. taulukko 9, s. 113). Uusi laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) antaa tähän hyvää pohjaa. Arvioinnissa voidaan etsiä

yhteisessä keskustelussa koko organisaation voimin vastauksia esimerkiksi seuraaviin kysymyksiin, jotka nousevat tämän tutkimuksen tuloksista:

- Vastaako organisaation harjoittama tiedottaminen myös maahanmuuttajien tarpeisiin? Edistääkö se maahanmuuttaja-asiakkaan ymmärrystä palvelun sisällöstä ja tukeeko se asiakkaan asiointivalmiuksia?
- Pystyvätkö erilaisilla valmiuksilla olevat monimuotoiset asiakkaat käyttämään palveluja siten, että palvelu toteutuu yhdenvertaisesti kaikkien asiakkaiden kohdalla?
- Onko työyhteisössä sovittu, mitä yhdenvertaisuuden toteutuminen maahanmuuttaja-asiakkaan kohdalla tarkoittaa käytännössä? Onko positiivinen erityiskohtelu tarvittaessa käytössä?
- Miten maahanmuuttaja-asiakkaan neuvonta ja tuki ko. palvelun käyttämiseen toteutuu tällä hetkellä? Onko se riittävää?
- Osataanko palvelussa ohjata maahanmuuttaja-asiakasta myös muiden viranomaisten palveluihin?
- Toteutuuko palvelussa maahanmuuttaja-asiakkaan kohdalla asiakaslähtöisyys? Mitä asiakaslähtöisyys tarkoittaa omassa organisaatiossa maahanmuuttaja-asiakkaan kohdalla?
- Millainen on laadullisesti hyvä maahanmuuttaja-asiakkaan ja viranomaisen välinen kohtaaminen?
- Toteutuuko palvelutilanteessa maahanmuuttaja-asiakkaan kohdalla moniasiantuntijuus? Onko asiakas itse osallinen ja täysivaltainen toimija omaa elämäänsä koskevissa palveluissa?
- Onko tarkoituksenmukaista ohjata maahanmuuttaja-asiakkaat yhdelle työntekijälle, vai tulisiko kaikkien työntekijöiden monikulttuurista osaamista valtavirtaistaa jollain tasolla?
- Onko oman organisaation sisällä hyödynnetty kaikki se moniammatillinen osaaminen ja yhteistyö, jota tarvitaan myös maahanmuuttaja-asiakkaiden kohtaamisessa?
- Onko organisaation asioimistulkkausjärjestelyt organisoitu ja resursoitu niin, että työntekijät voivat tarvittaessa tilata tulkin käyttöön?
- Miten organisaatio tukee työntekijöidensä monikulttuurisen ja yhdenvertaisen osaamisen kehittymistä?

Organisaatioiden välisessä moniammatillisessa yhteistyössä hyödynnetään eri toimijoiden tietoja, taitoja ja roolia yksittäisen asiakkaan hyväksi. Tämän tutkimuksen tuloksissa nousi esiin erityisesti maahanmuuttajien tarve ymmärtää palvelujärjestelmää kokonaisuutena ja hahmottaa eri palvelujen välisiä syy- ja seuraussuhteita, sekä saada riittävää neuvontaa ja tukea palvelujärjestelmän asiakkaana myös muista palveluista. Eri hallinnonalojen tuottamien palvelujen välille tulee siis luoda asiakaslähtöisiä siltoja. Esimerkiksi työhallinnon ja Kelan välillä tarvitaan tämän tutkimuksen mukaan asiakaslähtöistä moniammatillista yhteistyötä. Moniammatillinen yhteistyö ei synny itsestään, vaan sitä varten on oltava tilaa ja aikaa. Työntekijät tarvitsevat kohtaamisia ja yhteistyön areenoita, joissa on mahdollista vaihtaa ajatuksia ja tutustua myös toisten viranomaisten työhön asiakaslähtöisesti.

Maahanmuuttajien kotouttamis- ja ohjausjärjestelyiden kehittämiseksi tarvitaan myös *organisaatioiden välisen yhteistyön* kehittämistä. Moniammatillinen verkostoyhteistyö on keskeisessä asemassa maahanmuuttajien ohjausjärjestelyjen ja asiakaslähtöisen palvelun kokonaisvaltaisessa kehittämisessä. Uusi kotoutumislaki edellyttää paikallisten viranomaisten välistä kotouttamista kehittävää yhteistyötä. Yhteistyöhön velvoitetaan kunnan kaikki hallintokunnat, työ- ja elinkeinotoimisto, poliisi sekä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä tarjoavat järjestöt, yhdistykset ja yhteisöt (1386/2010, 31§). Yhteistyön kehittäminen edellyttää sekä organisaation sisäistä että organisaatioiden välistä oppimista. Organisaatioiden välisen maahanmuuttajien kotouttamis- ja ohjausjärjestelyjen kehittämisessä tarvitaan välineenä moniammatillisen verkoston toimintaa (kts. kuva 9, s. 113). Tätä varten on luotava organisaatioiden välinen toimintaa kehittävä säännöllisesti kokoontuva yhteistyöverkosto, jolla on valtuutus ja koordinointi toiminnalleen. Myös organisaatioiden sisällä on oltava omat foorumit, joissa yhteistyöverkostossa tapahtuvaa oppimista jaetaan ja edelleen kehitetään organisaatiotasolla. Erityisen tärkeää on, että johto on sitoutunut päämäärätietoisesti yhteiseen kehittämis-työhön ja on valmis valtuuttamansa lähetin kautta tapahtuvaan uuden toimintatavan kehittämiseen ja oppimiseen myös oman organisaation sisällä.

Pointti-hankkeessa toteutettu kulttuuritietoinen palveluohjauksen työote on ollut yksi väline koota eri toimijoiden moniammatillisia palveluita maahanmuuttaja-asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti. Palveluohjauksessa on myös korostunut moniasiantuntijuus, jolloin maahanmuuttaja on oman elämänsä paras asiantuntija, viranomainen palvelun asiantuntija ja palveluohjaaja luo siltaa molemminpuoliselle ymmärtämiselle

asiointia hämärtävän kielen ja kulttuurin osalta. Kulttuuritietoisien palveluohjauksen jatkumiseksi tulee käydä keskusteluja eri organisaatioiden välillä siitä, onko tällaisen useiden organisaatioiden työtä helpottavan toiminnan jatkaminen mahdollista esimerkiksi yhteisesti resursoiden.

Yksi haaste maahanmuuttajien kotouttamis- ja ohjausjärjestelyiden moniammatilliselle ja verkostoyhteistyöhön perustuvalle kehittämiselle on tutkia sitä vaihtoehtoa, voidaanko Mikkeliissä toteuttaa maahanmuuttajien neuvonta- ja ohjauspalvelua yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Pointti-hankkeessa järjestetty Mikkelin TE-toimistossa toimiva maahanmuuttajien matalan kynnyksen neuvonta- ja ohjauspalvelu on ollut kysyttyä ja tarpeellista. Sen merkitys maahanmuuttajan kotoutumisen tuessa on tämän tutkimuksen mukaan merkittävä. Nykyinen toiminta mahdollistaa moniammatillisen yhteistyön työhallinnon kanssa, mutta Mikkelin kaupungin rooli yhteistyössä ei ole toteutunut.

Suomessa kehitetään noin 30:ssä Euroopan Sosiaalirahaston rahoittamassa hankkeessa maahanmuuttajien neuvonta- ja ohjauspalveluja. Hyviä moniammatillisia yhteistyön muotoja ovat esimerkiksi Helsingin neuvontapisteen toiminta kaupungintalon yhteis- palvelupisteessä ja yhteispalvelusopimus maahanmuuttoviraston ja Helsingin maistraatin kanssa (Lampelto 2010, 255) sekä Vastaanottava Pohjois-Savo-hankkeen toiminta, jossa on mukana 11 kuntaa Pohjois-Savon alueella (Sisäasiainministeriö 2010).

Kehittämisehdotus 4:

Organisaatioiden sisällä tehdään strategisia valintoja, kehitetään kaikkien työntekijöiden monikulttuurisen asiakastyön valmiuksia ja luodaan toimintamalleja helpottamaan työntekijöiden käytännön työtä maahanmuuttaja-asiakkaiden palvelemisessa. Tällaisia toimintamalleja ovat esimerkiksi asioimistulkkauksen organisointi ja yhdenvertaisuuslain mukaisista toiminnoista sopiminen. Johdon tehtävänä on mahdollistaa henkilöstön monikulttuurisen osaamisen kehittäminen esimerkiksi koulutusten ja arvoihin liittyvien keskustelujen avulla, sekä luoda tälle myönteinen ilmapiiri.

Kehittämisehdotus 5:

Mikkeliissä kehitetään eri organisaatioiden välistä säännöllistä moniammatillista verkostoyhteistyötä, jonka tavoitteena on maahanmuuttajien kotouttamista tukevien palveluiden sekä neuvonta- ja tukipalveluiden kehittäminen ja vastuualueista sopiminen.

Verkostoyhteistyöhön ja sen aikaan saamiin uusiin toimintatapoihin sitoudutaan eri organisaatioissa kaikilla tasoilla. Johto mahdollistaa sen, että verkostoyhteistyöhön osallistuvalla työntekijällä on valtuutus yhteistyön kehittämiseen, ja että verkostoissa kehitettyjä uusia toimintatapoja voidaan testata, kehittää ja juurruttaa myös omiin organisaatioihin.

Kehittämisehdotus 6:

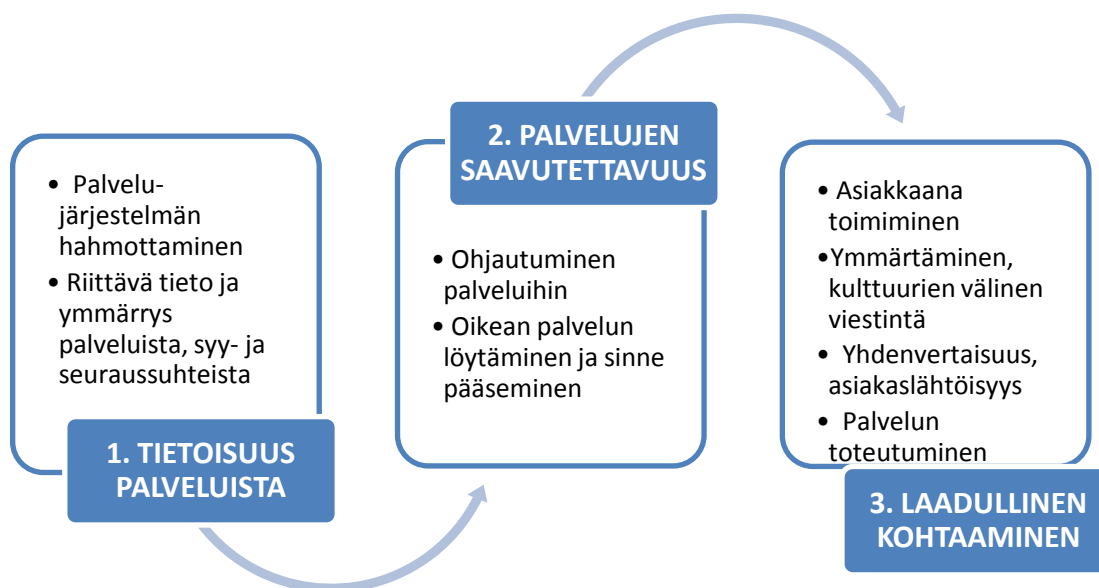
Mikkelissä tutkitaan mahdollisuutta järjestää ja resursoida maahanmuuttajien matalan kynnyksen neuvonta- ja ohjauspalvelut. Pointti-hankkeen jatkuessa vuoteen 2013 saakka on mahdollista kokeilla erilaisia toiminnallisia ratkaisuja, esimerkiksi tässä tutkimuksessa ehdotettua toimintaa Mikkelin kaupungin yhteis palvelupisteen tiloissa. Tavoitteena on, että 2013 Mikkelissä toimii kaikkien maahanmuuttajien kotoutumista tukeva ammatillisesti toimiva neuvontapiste.

9.3 Maahanmuuttaja-asiakkaalle näkyvät kotoutumis- ja ohjauspalvelut

Edellä kuvatut kotoutumista koskeva julkinen päätöksenteko ja ohjauksen palvelujärjestelyt tulevat näkyviksi maahanmuuttaja-asiakkaan ja viranomaisen välisissä kohtaamisissa. *Julkinen päätöksenteko ja organisaatioiden omat ja yhteistyössä muiden kanssa toteutetut ohjausjärjestelyt tukevat maahanmuuttaja-asiakkaalle näkyvien ohjauspalveluiden asiakaslähtöistä kehittämistä.* Vaikuttaa siltä, että tällä hetkellä maahanmuuttajalle näkyvät kotoutumis- ja ohjauspalvelut ovat ainakin Mikkelissä usein pitkälti yksittäisen viranomaisen monikulttuurisen osaamisen varassa. Painopiste tulisi olla kuitenkin viranomaisorganisaation kotouttamis- ja ohjausjärjestelyiden kehittämisessä ja niistä seuraavissa toimenpiteissä monikulttuuristen asiakkaiden palvelujen toteutumisen varmistamisessa.

Tässä tutkimuksessa asiakkaalle näkyvissä kotoutumis- ja ohjauspalveluissa nousivat esiin kulttuuritietoisen tiedottamisen, asiakaslähtöisen neuvonnan ja organisaation ja työntekijän kulttuurienvälisen osaamisen kehittämisen tarpeet sekä asioimistulkkauksen organisoiminen. Näiden varmistamiseksi tarvitaan ensin analysointia ja arviointia nykytilanteesta, kehittämistavoitteiden määrittelyä, viestintää ja sitoutumista kehittämiseen sekä toimintaa ja jatkuvaa oppimista. Työnjaon lisäksi organisaatiossa tulee sopia ja miettiä kunkin kehittämiskohteen osalta, mitä tehdään, miten tehdään ja milloin tehdään. (Kts. taulukko 9, s. 113.)

Tämän tutkimuksen tulokset toimivat palautteena viranomaisille ja päättäjille siitä, miten maahanmuuttajat kokevat suomalaisen palvelujärjestelmän toimivan heidän kohdallaan. Maahanmuuttajalle näkyvissä kotoutumis- ja ohjauspalveluissa kiteytyvät tämän tutkimuksen tulokset siitä, missä asiakkaan ja palvelujärjestelmän välillä ovat suurimmat näkyvät haasteet. Kuvaan näitä maahanmuuttajan kotoutumista tukevien peruspalvelujen toteutumisen haasteita seuraavan kuvan 11 avulla:



KUVA 11. Maahanmuuttajan kotoutumista tukevien peruspalvelujen toteutumisen haasteita.

Jotta maahanmuuttaja voi saada palvelujärjestelmältä tarvitsemansa tuen omalle henkilökohtaiselle kotoutumisprosessilleen, hänellä tulee ensimmäisenä olla *tietoisuus olemassa olevista palveluista*. Tämä tarkoittaa mm. kykyä hahmottaa palvelujärjestelmää kokonaisuutena, sekä riittävää tietoa ja ymmärrystä yksittäisestä palvelusta ja siihen liittyvistä syy- ja seuraussuhteista. Toisena *palvelun saavutettavuus* voi olla haasteellista. Tietoisuus palveluista ei yksin riitä, vaan maahanmuuttajan tulee tarvittaessa ohjautua oikeaan palveluun, oikeaan paikkaan ja oikeaan aikaan. Tietoisuuden hankkiminen palveluista ja palvelujen saavuttaminen tapahtuvat yleensä ennen kuin maahanmuuttaja on kohdannut viranomaista varsinaisessa palvelutilanteessa.

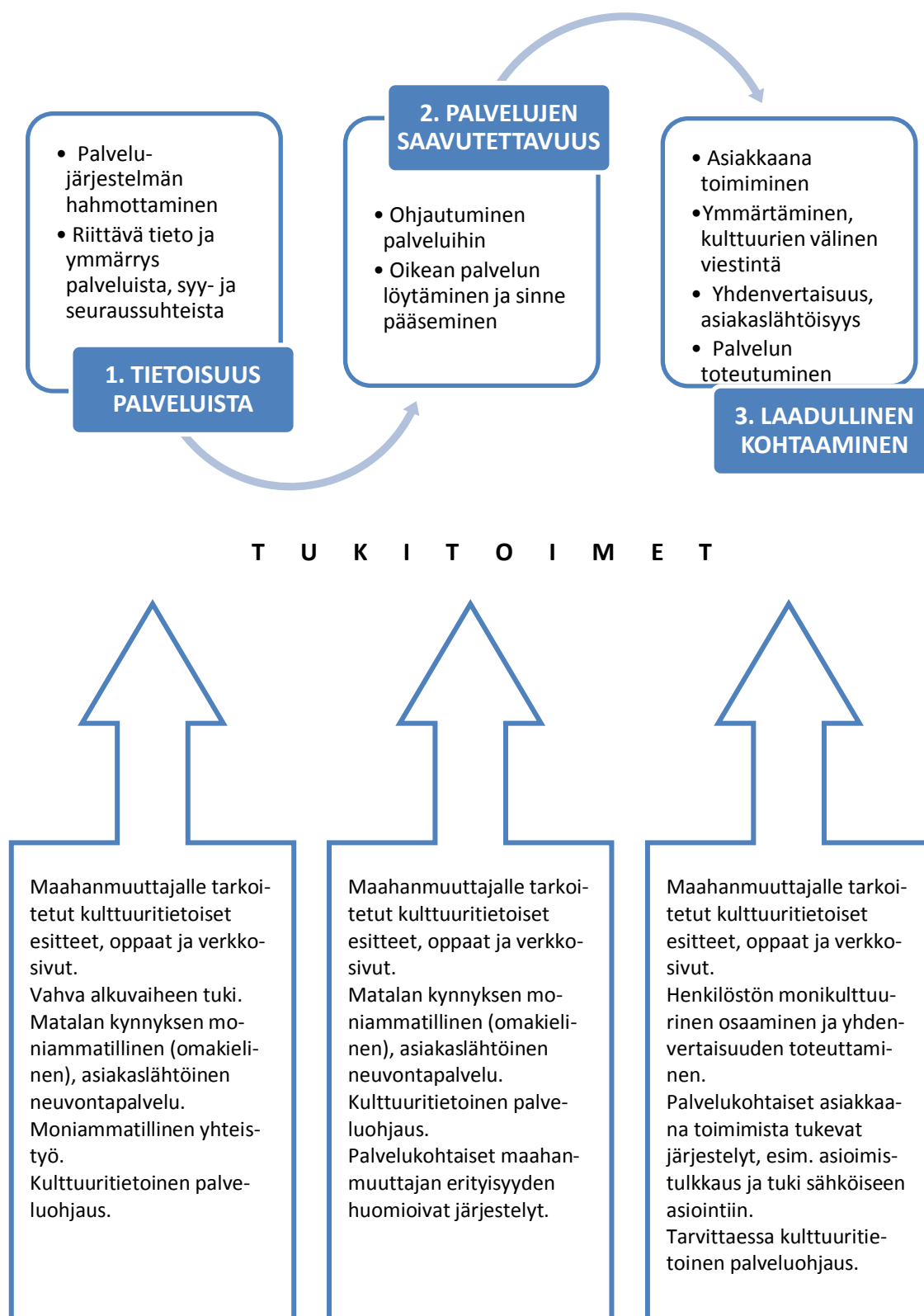
Viimein, mikäli maahanmuuttaja on tietoinen palveluista ja hän ohjautuu oikeaan palveluun, kolmantena haasteena on *palvelun laadullinen toteutuminen*. Vuorovaikutusti-

lanteessa viranomaisen ja maahanmuuttaja-asiakkaan kanssa vaikuttavat mm. asiakkaan kyky toimia suomalaisen palvelujärjestelmän odottamalla tavalla, viranomaisen kulttuurinen herkkyyys ymmärtää asiointivalmiuksissa mahdollisesti olevia puutteita ja siitä seuraava kyky tukea asiakasta, molempien osapuolien kielellinen ja kulttuurinen ymmärtäminen, yhdenvertaisuuden ja asiakaslähtöisyyden toteutuminen sekä lopulta palvelutilanteen toteutuminen molempia osapuolia tyydyttävällä tavalla. Mikäli asiointiin liittyy lomakkeiden täyttämistä ja viranomaiskielellä annettuja päätöksiä, nousee kielellinen ymmärtäminen erityiseen suureen rooliin.

Jos tietoisuus ja ymmärrys palveluista ovat maahanmuuttajalle jo suuria haasteita, hänen mahdollisuutensa saavuttaa palvelu tai saada laadullisesti hyvä kohtaaminen viranomaisen kanssa asioidessaan ovat vielä haasteellisempia. Uusi maahanmuuttaja tarvitsee erityisen paljon tietoa ja tukea voidakseen toimia suomalaisen palvelujärjestelmän odottamalla tavalla ja saadaakseen tarvitsemiaan palveluja.

Kotoutumislain mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että sen antamat palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille (1386/2010, 30§). Miten maahanmuuttajien ymmärrystä palvelujärjestelmästä, palvelujen saavutettavuutta ja palveluissa tapahtuvaa laadullista kohtaamista voidaan edistää? Tutkimuksen tuloksissa nousi esiin maahanmuuttajien ja tukihenkilöiden palautteena vahvan tuen ja neuvonnan tarve ja merkitys erityisesti muuton alkuvaiheessa, mutta myös jo pidemmän asumisen jälkeen.

Esitän seuraavan kuvan 12 avulla yhteenvetona, millaisia tukitoimia maahanmuuttajan osallisuuden varmistamiseksi voidaan toteuttaa.



KUVA 12. Maahanmuuttajan kotoutumista tukevien peruspalvelujen toteutuksesta edistäviä tukitoimia.

Maahanmuuttajan tietoisuutta palvelujen hahmottamisesta ja palvelujen saavuttamisesta voidaan tukea tiedottamisen, neuvonnan ja ohjauksen avulla. Tämän tyyppistä tukea tarvitaan useimmiten ennen kuin maahanmuuttajalla on ollut varsinaista kohtaamista palveluntarjoajan kanssa. Viranomaissektorilla avainasemassa maahanmuuttajien alkuvaiheen tukemisessa ovat siten muuton alkuvaiheeseen sijoittuvat ensikontaktit viranomaisverkostossa. Näitä ensikontakteja ovat maistraatti tai paikallispoliisi, Kela, työhallinto, verohallinto ja kunta. Erityisen haasteellista on löytää kanavat tarjota tukea niille keikkatyöläisille tai EU-kansalaisille, jotka voivat ohittaa edellä mainitut ensikontaktit.

Maahanmuuttaja tarvitsee vahvaa alkuvaiheen tukea muuttaessaan uuteen yhteiskuntaan. Tuen tulee olla sekä yleistä yhteiskunnasta ja sen toimintaperiaatteista kertovaa tiedottamista, että tarvittaessa maahanmuuttajan omaan elämäntilanteeseen vastaavaa henkilökohtaisempaa tukea. Uuden kotoutumislain mukaan kaikille maahanmuuttajille tullaan jatkossa tarjoamaan yhdenmukaista perustietoa suomalaisesta yhteiskunnasta maahantulon tai rekisteröitymisen yhteydessä (1386/2010, 7§). Tämä on hyvä kädenojennus, mutta yksin se ei riitä kaikille muuttajille. Alueellinen matalankynnyksen maahanmuuttajien neuvontapalvelu voi osaltaan olla tukemassa henkilökohtaisissa tuen tarpeissa. Neuvontapalvelu on parhaimmillaan moniammatillisesti toteutettua, asiakaslähtöistä sekä mahdollisuuksien mukaan omakielistä.

Myös eri palveluissa tulee ohjata maahanmuuttajaa löytämään muiden palvelutarjoajien palvelut. Erilaiset maahanmuuttajille tarkoitetut organisaatiokohtaiset ja yleistietoa esittävät kulttuuritietoiset esitteet, oppaat ja verkkosivut auttavat omaehtoista uuteen yhteiskuntaan tutustumista. Mikäli uusi maahanmuuttaja tarvitsee henkilökohtaisempaa tukea kotoutumiseen ja palvelujärjestelmässä asiakkaana toimimiseen, voi kulttuuritietoinen palveluohjaus auttaa häntä kokoamaan tarjolla olevista palveluista omaan elämäntilanteeseen sopivia ratkaisuja. Palveluohjaus tulisikin nähdä keinoksi ennaltaehkäistä maahanmuuttajien ongelmien kasaantumista ja väliinputoamista.

Viranomaisen kohtaa maahanmuuttaja-asiakkaan yleensä vasta konkreettisessa palvelutilanteessa. Tärkeimpiä kohtaamisia tukevia asioita ovat tämän tutkimuksen mukaan asiakkaan tiedollisen ymmärtämisen varmistaminen maahanmuuttajien tarpeisiin tehtyjen esitteiden ja oppaiden avulla, asiakaspalvelua tekevän henkilöstön monikulttuurinen osaaminen, yhdenvertaisuuden toteutuminen, molempien osapuolien ymmärtä-

mistä varmistavat järjestelyt kuten esimerkiksi asioimistulkkaus tarvittaessa, tuki sähköiseen asiointiin liittyen ja tarvittaessa saatavilla oleva kulttuuritietoinen palveluohjaus. Tiivistetysti voidaan sanoa, että viranomaisen tulee varmistaa, että maahanmuuttaja-asiakas ymmärtää, mitä palvelutilanteessa tapahtuu, mitä asiakkaalta odotetaan, mihin palvelu liittyy, mitä siitä seuraa ja mitä asiakkaan tulee sen jälkeen tehdä (kuva 13).



KUVA 13. Viranomaisen tuki maahanmuuttaja-asiakkaan palveluihin liittyvän ymmärryksen varmistamisessa.

Kehittämisehdotus 7:

Asiakkaalle näkyvissä kotoutumis- ja ohjauspalveluissa kehitetään maahanmuuttajille suunnattua organisaatiokohtaista tiedottamista.

Kehittämisehdotus 8:

Yksittäiset viranomaiset kehittävät organisaationsa tuella omaa monikulttuurista osaamistaan, ottavat käyttöön organisaatioissa luodut toimintamallit mm. asioimistulkkauksen ja yhdenvertaisuuden osalta ja osaavat ohjata maahanmuuttajaa toimimaan palvelujärjestelmässä.

10 LOPUKSI

Maahanmuuttajien kokemusten tutkiminen suomalaisen palvelujärjestelmän asiakkaina toi näkyväksi yhden todellisuuden, joka on totta tässä tutkimuksessa haastateltujen maahanmuuttajien kohdalla. Suomalainen yhteiskunta vaikuttaa sektoroituneelta ja organisaatiolähtöiseltä, jossa asiakaslähtöisyys palveluissa ei aina toteudu kaikkien asiakkaiden kohdalla. Marginaalinen asiakasryhmä hukkuu helposti valtaväestön sekaan ja heidän erityisyyttään ei ole aina huomioitu palvelurakenteissa. Jos tässä tutkimuksessa tutkittava ryhmä olisi muodostunut esimerkiksi suomalaisista syrjäytymisvaarassa olevista nuorista, pitkäaikaistyöttömistä tai seniorikansalaisista, johtopäätökset olisivat voineet olla hyvin samankaltaisia. Palvelujärjestelmän vaikeaselkoisuus, viranomaiskieli, lomakekeskeisyys ja sähköinen asiointi ovat esimerkkejä siitä, mihin yksittäisen ihmisen tie voi katketa juuri silloin, kun hän eniten tarvitsee hyvinvointiyhteiskunnan tukea. Kotoutumista edistäviä rakenteita tulee kehittää vastaamaan kaikkien maahanmuuttajien peruspalveluiden yhdenvertaista toteutumista. Vastuu tästä on kaikilla viranomaissektoreilla. Elämän pitää olla elämisen arvoista jokaiselle maassa asuvalle ihmiselle.

Maahanmuuton moniulotteinen prosessi voi vaikuttaa aikuisen ihmisen elämänhallintaan syvemmin ja pidempään kuin viranomaiset pystyvät ymmärtämään. Epävarmuuden ja riittämättömyyden tunteet kielitaidon, kulttuurin, palvelujärjestelmän, aikaisemman osaamisen ja työllistymisen osa-alueilla ovat monille maahanmuuttajille valittavan tuttuja asioita, jotka pitkittyessään vaikuttavat toimintakykyyn. Tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että oikea-aikainen ja ammattitaitoisesti toteutettu neuvonta ja tuki sekä kulttuuritietoinen palveluohjaus voivat helpottaa ja nopeuttaa yksilöllisten ratkaisujen löytämistä ja auttaa ihmistä löytämään omat voimavaransa uudelleen.

Tämän tutkimuksen merkittävänä tuloksena nousi esiin maahanmuuttajien kokemus siitä, miten tärkeää heidän on ymmärtää suomalaisen palvelujärjestelmän toimintaa. Siksi yhteiskunnan toimintaperiaatteista tarvitaan omakielistä ja kulttuuritietoista opastusta mielellään heti muuton alkuvaiheessa. Tämä tutkimustulos on jatkotutkimushaaste ja selkeä kehittämiskohde suomalaiselle kielipainotteiselle kotoutumiskoulutukselle.

Tämän tutkimuksen tulokset, siitä noussut pohdinta ja kehittämisehdotukset on esitetty Mikkelin poliittisille päättäjille 24.1.2011 olleessa keskustelutilaisuudessa. Keskustelutilaisuus ei ollut luonteeltaan enää Bikva-arviointia, eikä sitä toteutettu ryhmähaastattelun mallin mukaisesti. Tilaisuudessa esiteltiin päättäjille myös uusi laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) ja Arajärven (2009) tutkimuksen keskeiset tulokset. Keskustelutilaisuudessa oli mukana viisi poliittista päättäjää, joista kolme edusti Mikkelin kaupunginhallitusta ja kaksi kaupunginvaltuustoa. Yksi osallistujista on myös kansanedustaja.

Tutkimuksen tulokset herättivät osallistujissa runsaasti keskustelua. Poliittiset päättäjät tulivat yhteisessä keskustelussaan hyvin samansuuntaisiin tuloksiin peruspalveluiden kehittämistarpeista, kuin mihin tässä tutkimuksessa on päädytty. Kaupunginhallituksen edustajat lupasivat tehdä kolmen puolueen yhteisen esityksen, että kaupunki ryhtyy toimenpiteisiin kotoutumisen koordinoinnin, resursoinnin ja asioimistulkkausten kehittämiseksi. Pointti-hankkeen matalan kynnyksen neuvontapalvelut haluttiin saada mukaan Mikkelin kaupungissa meneillään olevaan yhteispalvelupisteen kehittämiseen. Poliittisten päättäjien mukaan kyseisten asioiden edistäminen ei ole taloudellinen kysymys. Kaikkien maahanmuuttajien kotouttamista edistävä kaupungin toiminta on heidän mukaansa tahtokysymys.

Tavoitteena on, että tämä tutkimus ei haudaudu muiden tutkimusten joukkoon. Tutkimus on merkittävä toimeksiantajansa eli Maahanmuuttajat työvoimaksi Etelä-Savossa -hankkeen työlle, joka jatkuu kesäkuuhun 2013. Tutkimus tukee useita hankkeessa tehtyjä toimenpiteitä oikeansuuntaisiksi ja antaa uskoa siihen, että hankkeen kehittämisseurannat maahanmuuttajien matalankynnyksen neuvonta- ja ohjauspalveluiden toteuttamisessa ovat olleet oikeita ratkaisuja. Tutkimus on antanut myös arvokasta tietoa siitä, miten 1.9.2011 voimaan tulevan uuden kotoutumislain mukaista toimintaa voidaan kehittää Mikkeliissä koskemaan kaikkia maahanmuuttajia.

Arvot tulevat näkyväksi tekoina, ei puheina tai arkistoihin kadonneina ohjelmina. Löytyykö Mikkelin kaupungista vastakaikua, vastuunottamista ja poliittista tahtoa tehdä tarvittavia tekoja, selviää jatkossa.

LÄHTEET

Arajärvi, Pentti 2009. Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/2009. PDF-dokumentti. www.intermin.fi/julkaisut. Julkaistu 29.1.2009. Luettu 27.9.2009.

Bennett, Milton J. 1993. A developmental model of intercultural sensitivity. PDF-dokumentti.
<http://www.library.wisc.edu/edvrc/docs/public/pdfs/SEEDReadings/intCulSens.pdf>.
 Julkaistu 23.3.2006. Luettu 1.2.2011.

Brewis, Kielo 2008. Stress in the multi-ethnic customer contacts of the Finnish civil servants. Developing critical pragmatic intercultural professionals. Jyväskylä studies in Humanities. University Library of Jyväskylä. PDF-dokumentti.
<https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/19006/9789513933579.pdf?sequence=1>.
 Julkaistu 4.8.2008. Päivitetty 24.10.2008. Luettu 12.9.2010.

Dahlgren, Sonja 2010. Maahanmuuttajille suunnatun neuvontamateriaalin sisältökartoitus. Sisäasiainministeriö. Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia. Helsingin yliopisto. PDF-dokumentti.
[http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/alpo/home.nsf/files/ALPO%20sisältökartoitus_23%206/\\$file/ALPO%20sisältökartoitus_23%206%20.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/alpo/home.nsf/files/ALPO%20sisältökartoitus_23%206/$file/ALPO%20sisältökartoitus_23%206%20.pdf).
 Julkaistu 23.6.2010.
 Luettu 28.12.2010.

Eurostat 2011a. Main tables. Population. The Statistical Office of the European Communities European Commission.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/main_tables. Ei päivystietoa. Luettu 6.2.2011.

Eurostat 2011b. Statistics in focus. Population and social conditions. The Statistical Office of the European Communities. European Commission. PDF-dokumentti.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-001/EN/KS-SF-11-001-EN.PDF.
 Julkaistu 18.1.2011. Luettu 6.2.2011.

Hallintolain käyttölaki 586/1996. WWW-dokumentti. www.finlex.fi. Ei päivitystietoa. Luettu 15.11.2010.

Hallintolaki 434/2003. WWW-dokumentti. www.finlex.fi. Ei päivitystietoa. Luettu 15.11.2010.

Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma 19.10.2006. PDF-dokumentti. http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/10_muut/mamu_ohjelma19102006.pdf. Julkaistu 20.10.2006. Luettu 12.3.2010.

Hammar-Suutari Sari 2009. Asiakkaana erilaisuus. –Kulttuurien välisen viranomais-toiminnan etnografia. Joensuun yliopisto. Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja. N:o 147. Joensuu: Yliopistopaino.

Hammar-Suutari, Sari 2011. Kulttuuritietoiset työkäytännöt maahanmuuttajatyössä-täydennyskoulutus. Luentomuistiinpanot 18.1.2011. Helsingin yliopisto.

Heimonen, Johanna 2010. Kielitaidon merkitys. Teoksessa Bartis, Imre (toim.) Maahanmuuttajataustaisen ohjaus koulutuksessa ja työelämässä. Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia. Helsingin yliopisto. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsikoski, Riitta 2006. Tartu arviointiin. Asiakaslähtöisen Bikva-arvioinnin toteutus. Vaasan kaupunki. Vaasa: Painatuskeskus.

Hulewat, Phyllis 1996. Resettlement: A Cultural and Psychological Crisis. Social work. Mar 96, vol. 41, issue 2. P. 129 – 135.

Hänninen, Kaija 2007. Palveluohjaus. Asiakaslähtöistä palvelua vauvasta vaariin. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES. Helsinki: Valopaino Oy.

Härkäpää, Kristiina, Peltola, Ulla 2005. Maahanmuuttajien työllistymisen tukeminen ja kuntoutusluotsaus. Majakka-Beacon – hankkeen loppuraportti. Kuntoutussäätiö. Helsinki: Yliopistopaino.

In To Finland 2010. WWW-sivut. Kansaneläkelaitos. Verohallinto.
www.intofinland.fi. Päivitetty 2.1.2011. Luettu 10.1.2011.

Isoherranen, Kaarina 2005. Moniammatillinen yhteistyö. WSOY. Vantaa: Dark Oy.

Kotouttamislaki 493/1999. WWW-dokumentti. www.finlex.fi. Ei päivitystietoa. Luettu 12.1.2010.

Krogstrup, Hanne Kathrine 2004. Asiakaslähtöinen arviointi Bikva-malli. STAKES. PDF-dokumentti. <http://www.sosiaaliportti.fi/File/8579b014-b4a9-4ddd-8f14-1a40136f2b2f/bikva.pdf>. Julkaistu 18.10.2005. Luettu 10.1.2009

Kupari, Tiina 2007. Maahanmuuttaja-asiakkaiden ja virkailijoiden vuorovaikutus työvoimatoimistossa. Tutkimusraportti Promenio-hanke. Turun työvoimatoimisto.

Kuronen, Ilpo, Savuaho, Tiina 2006. ”Minä valitsin uusi elämä.” Kontakti-projektin maahanmuuttaja-asiakkaiden tarinoita kotoutumisesta ja viranomaisten kokemuksia maahanmuuttajatyöstä. Kontakti – Maahanmuuttajien työllistymisen tukiprojekti. Etelä-Savon koulutuksen kuntayhtymä. Hankepalvelut. Mikkeli: Oswald-Interkopio Oy.

Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010. Suomen säädöskokoelma. Vihko 185. PDF-dokumentti. www.finlex.fi. Ei päivitystietoa. Luettu 30.1.2011.

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992. WWW-dokumentti. www.finlex.fi. Ei päivitystietoa. Luettu 18.10.2010.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000. WWW-dokumentti. www.finlex.fi. Ei päivitystietoa. Luettu 18.10.2010.

Lampelto, Riitta 2010. NEO-seutu – Helsingin, Espoon ja Vantaan yhteinen opastus- ja neuvontahanke. Teoksessa Huttunen, Hannu-Pekka ja Äärilä, Suvi. 2010. Avoin Suomi – kuka vastaa? Helsinki: Edita Prima Oy.

Lehdonvirta, Jaana, Peltola, Ulla 2005. Maahanmuuttajien kuntoutusluotsauksen palvelumalli. Teoksessa Maahanmuuttajien työllistymisen tukeminen ja kuntoutusluotsau-

us. Majakka-Beacon –hankkeen loppuraportti. Toimittaneet Härkäpää Kristiina, Pelto-
la Ulla. Kuntoutussäätiön työselosteita 29/2005. Helsinki: Yliopistopaino.

Linnamaa, Reija, Sotarauta, Markku 2000. Verkostojen utopia ja arki. Tutkimus Etelä-
Pohjanmaan kehittäjäverkostosta. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tut-
kimusyksikkö. SENTE-julkaisuja 7 / 2000. PDF-dokumentti.

http://www.uta.fi/laitokset/yhdt/sente/netlibrary/J_7-

2000_Verkostojen_utoopia_ja_arki.pdf. Julkaistu 10.11.2000. Luettu 2.8.2010.

Maahanmuuttajien palveluohjauksen hyvä käytäntö. Finsoc. PDF-dokumentti.

<http://www.sosiaaliportti.fi/File/78cb39e1-4dc8-4746-a781->

dd541fb1814a/po_mamu_sostyo.pdf. Julkaistu 12.11.2007. Luettu 14.10.2010.

Maahanmuuttovirasto 2010. WWW-dokumentti..

<http://www.migri.fi/netcomm/default.asp>. Ei päivitystietoa. Luettu 3.10.2010

Mammon, Reet 2010. Kolmen etnisen ryhmän kotoutumisprosessi Suomessa. Väitös-
kirja. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Jyväskylän yliopisto: Jyväskylä University
Printing House.

Malinen, Päivi 2005. Asiakaslähtöisyys maahanmuuttajatyössä. Tampereen kaupungin
strategioiden tarkastelua. Kandidaatin tutkielma. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön lai-
tos. Tampereen yliopisto.

Mikkelin kaupungin kotouttamisohjelma 2009. Sosiaali- ja terveyslautakunta. PDF-
dokumentti.

http://www.mikkeli.fi/fi/liitteet/02_palvelut/05_terveys_sosiaalipalvelut/maahanmuutt
[ajien_kotouttamisohjelma_2000.pdf](http://www.mikkeli.fi/fi/liitteet/02_palvelut/05_terveys_sosiaalipalvelut/maahanmuuttajien_kotouttamisohjelma_2000.pdf). Julkaistu 9.11.2009. Luettu 30.12.2010.

Mikkelin seudun maahanmuutto-ohjelma 2008 – 2015. PDF-dokumentti.

<http://www.mol.fi/toimistot/mikkeli/Mikkelinseudunmaahanmuutto-ohjelma2008->
[2015.pdf](http://www.mol.fi/toimistot/mikkeli/Mikkelinseudunmaahanmuutto-ohjelma2008-2015.pdf). Julkaistu 24.11.2008. Luettu 20.9.2010.

Mustonen, Päivi 2007. Pompottelua ja osallisuuden kaipuuta. Maahanmuuttajien ko-
kemuksia asiakaslähtöisyydestä ja sen toteutumisesta sosiaalityössä ja muissa julkisis-

sa hyvinvointipalveluissa. Tampereen yliopisto. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos. Sosiaalityön pro gradu – tutkielma.

Mälkiä-Larma, Katri 2009. Maahanmuuttajien kokemuksia peruspalvelujen toteutumisesta Mikkelissä. Tilastollinen analyysi. Pointti – Maahanmuuttajat työvoimaksi Etelä-Savossa – hanke. Etelä-Savon ammattiopisto.

Niessen, Jan, Schibel, Yongmi 2007. Kotouttamiskäsikirja päättäjille ja käytännön toimijoille. Toinen laitos. Euroopan komission oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosasto. Italia.

Notko, Tiina 2006. Kuntoutus- ja palveluohjauksen mahdollisuudet. Janus vol. 14 (1) 2006. Verkkolehti. Sosiaalipoliittinen yhdistys.
http://www.sosiaalipoliittinenyhdistys.fi/janus/0106/1_06_Notko.pdf. Julkaistu 17.12.2007. Luettu 15.9.2010.

Nykänen, Seija, Karjalainen, Merja, Vuorinen, Raimo, Pöyliö, Lea 2007. Ohjauksen alueellisen verkoston kehittäminen – poikkihallinnollinen ja moniammatillinen yhteistyö voimavarana. Koulutuksen tutkimuslaitos. Tutkimusselosteita 34. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä: Kopijyvä Oy.

Peltola, Ulla, Metso, Laura 2008. Maahanmuuttajien kuntoutumisen ja työllistymisen tukeminen Helsingissä. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 79/2008. Helsinki: Yliopistopaino.

Pietiläinen, Erja, Seppälä, Heikki 2003. Palveluohjaus asiakastyössä ja organisaatiossa. Kehitysvammaliitto.

Pitkänen, Pirkko 2006. Etninen ja kulttuurinen monimuotoisuus viranomaistyössä. Helsinki: Edita Prima Oy.

Pointti – hanke 2010. Maahanmuuttajat työvoimaksi Etelä-Savossa. Hankkeen työpapereita. Etelä-Savon Koulutus Oy.

Pointti – hanke 2011. Maahanmuuttajat työvoimaksi Etelä-Savossa. Väkiraportti 1.7. - 31.12.2010. Etelä-Savon Koulutus Oy.

Pöyhönen, Sari, Tarnanen, Mirja, Vehviläinen, Eeva-Maija, Virtanen, Aija, Pihlaja, Lenita 2010. Osallisena Suomessa. Kehittämissuunnitelma maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Jyväskylän yliopisto. Soveltavan kielentutkimuksen keskus. Suomen kulttuurirahasto. Jyväskylän yliopistopaino.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma 2007. PDF-tiedosto. <http://www.aka.fi/Tiedostot/Strategiat/hallitusohjelma2007.pdf>. Julkaistu 4.5.2007. Luettu 25.9.2010.

Reito, Sinikka. 2006. Yhteistyöstä yhteiseen työhön. Ikaalilainen palveluohjaus auttaa työikäistä palvelujärjestelmän labyrintissa. Stakesin raportteja 16/2006. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus. Helsinki: Valopaino Oy.

Räty, Minttu 2002. Maahanmuuttaja asiakkaana. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Sisäasiainministeriö 2010. ALPO - Suomeen muuttaneiden alkuvaiheen ohjaus ja osaamisen kehittäminen –tukirakennehanke. WWW-dokumentti. <http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/alpo/home.nsf/pages/indexfin>. Ei päivitystietoa. Luettu 27.9.2010.

Suokonautio, Jaana 2008. Palapelin palat paikoilleen. Maahanmuuttajien kokemuksia kotoutumiskoulutuksesta ja ehdotuksia sen kehittämiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö. Euroopan Sosiaalirahasto 2000 – 2006. Helsinki: Edita Prima Oy.

Suominen, Sauli, Tuominen, Merja 2007. Palveluohjaus portti itsenäiseen elämään. Helsinki: Profami Oy.

Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos 2007. Sosiaaliportti 2007. Palveluohjauksen kehittäminen. WWW-dokumentti. <http://www.sosiaaliportti.fi/fi-fi/palveluohjaus>. Ei päivitystietoa. Luettu 25.5.2010.

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2010. Sosiaaliportti. Hyväkäytäntö.fi. Sosiaali- ja terveysalan hyvät käytännöt. WWW-dokumentti.

<http://www.sosiaaliportti.fi/hyakaytanto/>. Ei päivitystietoa. Luettu 3.8.2010.

Suomen perustuslaki 731/1999. WWW-dokumentti. www.finlex.fi. Ei päivitystietoa. Luettu 13.9.2010.

Suomi.fi – verkkopalvelu 2010. Kansalaisen perusoikeudet. WWW-dokumentti. www.suomi.fi. Päivitetty 18.10.2010. Luettu 29.12.2010.

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2009. FinSoc. Hankkeet. Bikva. WWW-dokumentti. <http://groups.stakes.fi/FINSOC/FI/hankkeet/bikva/index.htm>. Julkaistu 30.5.2006. Päivitetty 14.1.2009. Luettu 10.1.2010.

Tilastokeskus 2010. Tilastokeskuksen verkkosivut. Väestörakennetaulukot. www.stat.fi. Päivitetty 19.3.2010. Luettu 25.5.2010.

Ulkomaalaislaki 301/2004. WWW-dokumentti. www.finlex.fi. Ei päivitystietoa. Luettu 18.9.2010.

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanosta 2008. Sisäasiainministeriö. PDF-dokumentti. [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/75b8e2d283fdb4acc22574d600432065/\\$file/kotouttamislakiselonteko_021008.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/75b8e2d283fdb4acc22574d600432065/$file/kotouttamislakiselonteko_021008.pdf). Päivitetty 2.8.2008. Luettu 12.9.2010.

Vaskelainen, Jaana 2011. Sähköpostikeskustelu. Mikkelin maistraatti. Henkilökohtainen tiedonanto 26.1.2011.

Virtanen, Mervi 2007. Maahanmuuttoasioiden ammattilehti Monitori 2/2007. Sisäasiainministeriö. WWW-dokumentti. <http://www.intermin.fi/intermin/periodic.nsf/vwarchivedlist1/96034CBE02682D4BC22573AD002E8D3A>. Ei päivitystietoa. Luettu 30.1.2011.

Väänänen, Ari, Toivanen, Minna, Aalto, Anna-Mari, Bergbom, Barbara, Härkäpää, Kristiina, Jaakkola, Magdalena, Koponen, Päivikki, Koskinen, Seppo, Kuusio, Han-

namaria, Lindström, Kari, Malin, Maili, Markkula, Heli, Mertaniemi, Ritva, Peltola, Ulla, Seppälä, Ullamaija, Tiitinen, Eveliina, Vartia-Väänänen, Maarit, Vuorenmaa, Maritta, Vuorento, Mirkka, Wahlbeck, Kristian 2009. Maahanmuuttajien integroiminen suomalaiseen yhteiskuntaan elämän eri osa-alueilla, esiselvitysraportti, 2009. Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan julkaisuja 10:2009. Työterveyslaitos, Kuntoutussäätiö, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. PDF-dokumentti.
http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Tiede/setu/liitteet/Setu_9-2009.pdf.
Julkaistu 17.3.2009. Luettu 13.9.2010.

Yhdenvertaisuuslaki 21/2004. WWW-dokumentti.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040021>. Ei päivitystietoa. Luettu 14.10.2010.

Yhdenvertaisuus 2010. Sisäasiainministeriö. Ministeriön oikeusyksikkö. Yhdenvertaisuus etusijalle –hanke. WWW-dokumentti. <http://www.yhdenvertaisuus.fi/>. Ei päivitystietoa. Luettu 8.10.2010.